

5.900.157

COLLECTIO
IVRIDICA
VNIVERSITATIS
DEBRECENIENSIS
I.



COLLECTIO IVRIDICA VNIVERSITATIS DEBRECENIENSIS I.

Szerkesztette: Pósan László

dup

MULTIPLEX MEDIA – DEBRECEN U. P.

Debrecen, 2001

*Debreceni Egyetem
Jog- és Államtudományi Intézete
Igazgató: Szabó Béla*

borítóterv: Petromán László (Kaméleon Dizájn)

© a szerzők, 2001
© Multiplex Media – Debrecen University Press, 2001

*Multiplex Media – Debrecen University Press
4025 Debrecen, Erzsébet u. 30.
Felelős kiadó: a Multiplex Media – DUP Kft. ügyvezetője*

Készült a Kapitális Bt. nyomdájában, Debrecenben

Tartalom

BENCZE MÁTYÁS: A modern alapjogágak eljárásjogának néhány elméleti problémája	7
PRUGBERGER TAMÁS: A munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései	19
SZIKORA VERONIKA: Az egyes jogi személyek létjogosultsága a Polgári Törvénykönyvben	37
BENDE-SZABÓ GÁBOR: Alapvetés a magyar államháztartási jog tárgyában, különös tekintettel az államháztartás helyi szintjére	53
SÜVEGES MÁRTA: A szövetkezet helye az Egyesült Királyság személyegyesületi rendszerében	77
FODOR LÁSZLÓ: Környezetvédelmi kodifikáció Németországban ...	117
JURIJ L. BOSICKIJ: Az intellektuális tulajdon Ukrajnában: A szerzői jog néhány problémája	147
PETKÓ MIHÁLY: Munkaviszonyban történő számítógépes programalkotások szabályozása a régi és az újszerzői jogi törvényekben	153
DOMOKOS ANDREA: A globalizáció gyermekei	177
NYÁRY KATALIN: Bűnmegelőzés a gyakorlatba	187

A modern alapjogágak eljárásjogának néhány elméleti problémája

Az eljárásjogok elméletének kérdőjelei a mai magyar jogtudományban

A joggal ismerkedő hallgatók számára különös lehet, hogy az egyes eljárási jogok sokszor szörszálhasogatónak tűnő előírásainak elsajátítása mennyire fontos hangsúlyt kap az egyetemi oktatásban. Ez a hozzáállás teljesen érthető, hiszen a kontinentális jogrendszerekben az anyagi jog elsődlegességének doktrínája uralkodik és annak oktatása időben is megelőzi az eljárásjogokét. Az oktatás módjának következtében evidenciának látszik az anyagi jog primátusa az eljárási jog felett. E szemlélet kialakulásában közrehat az a tényező, hogy az eljárásjog olyan normahalmazt alkot, melynek rendszerét átlátni roppant nehéz, jelentős szellemi erőfeszítést igénylő feladat. A szabályok sokszor túlzottan bürokratikusnak, merevnek tetszhetnek. Ráadásul, amíg az anyagi jog szabályai közvetlenül az igazságosság biztosítására irányulnak, addig az alaki jogszabályok gyakran a materiális igazságosság felszínre jutása ellen hatnak. Elég, ha csupán a határidőkre vagy a kérelmek, keresetek formai okokból történő elutasítására gondolunk.

Mindazonáltal más jogcsaládok esetében már egyáltalán nem jellemző ez a megközelítés (az angolszász jogrendszerek egyik lényeges sajátossága azok „eljárási” jellege), és a magyar jogelméleti tradícióban is kiemelkedő helyet foglal el az ún. „eljárási jogszemlélet”.¹ A jogelmélet története során volt példa arra is, hogy minden jogi normát (az anyagi jellegű, jogosultságokat tartalmazóakat beleértve), mint a jogalkalmazó részére adott utasításokat határozták meg. Kelsen nevezetes művében, a *Tiszta jogtan*-ban e felfogás mellett érvelt, sőt magát ezt a megközelítést is ő dolgozta ki.

Az eljárásjog természetesen nem azonos a jog egészében jelenlévő jogi eljárással, mindenesetre elméleti vonatkozásokkal az eljárásjog problémái is rendelkeznek. Ezek szisztematikus feldolgozása azonban a magyar jogbölcséleti irodalomból egyelőre hiányzik. Legelső kérdésként felmerülhet, hogy milyen sajátos megkülönböztető jegyek határolják el egymástól az anyagi és az alaki jogot. Szintén kérdés-

¹ E koncepciót a két világháború között HORVÁTH Barna dolgozta ki, lásd: HORVÁTH Barna, *Jogszociológia: A jog társadalom- és történelemelméletének problémái*, (Ford: Zsidai Ágnes) Bp., Osiris, 1995, 324–360. Napjainkból pedig SAMU Mihály cikkét lehet e témakörben megemlíteni, lásd: SAMU Mihály, *A jogi eljárás – a jog lényeges sajátossága*, Magyar Jog, 1994/4, 193–201.

ként vetődik fel, hogy mely jellemzők alapján azonosíthatjuk az eljárési jogokat, besorolhatók-e az eljárési jogok nagyobb típusokba önállóan, vagy pedig csak az anyagi jog jogági felosztását követik? És egyáltalán: az anyagi joghoz képest kell-e meghatározni az eljárásjogot, vagy két egyenrangú típusról beszélhetünk? E kérdésekre részben találhatunk választ az eljárásjogi tankönyvek bevezető részeiben, ezek azonban általában az adott, szűkebb jogterület jellemzőit, lényeges sajátosságait figyelembe véve születtek, az elemzés általánosabb síkjára nem jutnak el (hozzátehetjük: ez a jogelmélet feladata lenne). Az így kapott képet szeretném a következőkben árnyalni elsősorban az eljárásjog egy lehetséges klasszifikációs szempontjával. Természetesen azzal a megszorítással előzetesen élni kell, hogy a jogelméleti szintű általánosítás érvényessége sem lehet korlátlan. Az alapvetően más történeti viszonyok közepette formálódó angolszász jogi kultúra vizsgálatához például gyökeresen eltérő szemléleti keret válna szükségessé.

Az eljárásjog fogalmát a tételes jogtudományok két oldalról közelítik meg. Az egyik szerint az anyagi kikényszerítést szolgáló jogszabályok rendszerét azonosíthatjuk az eljárásjoggal. Ezen definíció viszonylag problémátlanul alkalmazható a „klasszikus” alapjogágak vonatkozásában, elsősorban a büntető és a polgári jogra gondolva.² A közigazgatási jog esetében, mely keletkezésének idejét tekintve „modern” jogágnak minősül, azonban számos példáját láthatjuk annak (pl.: egy építési engedély beszerzése), hogy az önkéntes jogkövetés a közigazgatási eljárás szabályai szerint hajtható csak végre. Így a közigazgatási jogtudomány definíciója szerint a jogalkalmazó szervek eljárását szabályozza ez a jogterület.³ Az eltérések okainak feltárása természetesen meghaladná az adott jogi diszciplína oktatására szolgáló tankönyvek lehetőségeit.

A jog világát általában ismertető jegyzetek, tankönyvek pedig közvetítve a jelenleg uralkodó jogszemléletet, a jogágak felosztásának ismertetésekor nem veszik figyelembe az eljárési jogok közös sajátosságait.⁴ Ez azt jelenti, hogy az eljárásjogot az anyagi jog korrelatívumaként kezelve, pusztán hozzárendelik az adott anyagi jogághoz annak eljárásjogát. A polgári eljárás tehát a magánjog, a büntetőeljárás pedig a közjog ágához tartozónak minősül.

A probléma ezzel a rendszerezéssel kapcsolatban az, hogy az egyes eljárásjogok nem különböznek annyira egymástól, mint a besorolás szempontjából elsődlegesnek tekintett anyagi jog egyes ágai. És ezek nem pusztán formális-technikai

² A következő munkák jól illusztrálják ezt a fajta meghatározást: CSÉKA Ervin, VIDA Mihály, *A büntető eljárási jog vázlata*, I, Szeged, Jatepress, 1997, 11.; KIRÁLY Tibor, *Criminal Procedure: Truth and Probability*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979, 19.; KENGyel Miklós, *Magyar polgári eljárásjog*, Bp, Osiris, 2000², 39.; *Magyar polgári perjog*, szerk. NÉMETH János, Bp., Liturgia Kiadó, 1994, 35.

³ SZAMEL Lajos, IVANCSICS Imre, *Az államigazgatási eljárás*, Pécs, 1996, 3.; *Magyar közigazgatási jog*, szerk. FICZERE Lajos, Bp., Osiris, 1999, 337.

⁴ BÓDIG Mátyás et alii, *Bevezetés a jog- és államtudományokba*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1998², 80–81.; BOROS László, *Jogi alapismeretek*, Pécs, Vince Kiadó, 1998, 73–75, 120–121.; SZILÁGYI Péter, *Jogi alaptan*, Bp., Osiris, 1998, 314–319.

hasonlóságok. Nem is csak az egyes „jogág-semleges” intézmények megegyezőségéről van itt szó (pl.: a határidők számítási módja, a kizárás szabályai), hanem alapvetően más jogviszony típusokat szabályoznak, és a jogalanyok cselekvéseit egységesen másként rendezik, mint az anyagi jog. A következőkben az eljárási jogok sajátos közös struktúrájának feltárása mellett figyelmet kell fordítanunk azokra az eltérésekre is, amelyek nem az anyagi jogágak különbözőségének tükröződései. Ezek egy mélyebb törésvonal mentén húzódnak meg, amelyet az is jelez, hogy a büntető és a polgári eljárásjog lényegi vonatkozásokban közelebb állnak egymáshoz, mint az egyaránt közjogi besorolású büntető és közigazgatási eljárás.

Az alapjogágak két nagy csoportját (közjog-magánjog) a modern elmélet aszerint különbözteti meg, hogy azok jogviszonyaiban az állam mint a közhatalom hordozója részt vesz-e, vagy távol tartja magát attól. Ez a módszer elméletileg megfelelőnek tűnik, az anyagi jogok sajátosságait szem előtt tartva,⁵ de ebbe az elméleti keretbe nem illeszthető be problémamentesen az eljárási jog. Akár a büntető, akár a polgári eljárásjogot vesszük szemügyre, azt találjuk, hogy mindkettőben hasonló, hogy az anyagi jog kikényszerítésére irányuló szabályozást tartalmaz arra az esetre, amikor az önkéntes jogkövetés elmarad. E célhoz van rendelve a szabályozás struktúrája, melynek jogállami viszonyok között elengedhetetlen figurája a független bíró, aki csak a jogszabályoknak van alárendelve. A bíró irányítja a tárgyalást, ő ad helyt bizonyítási indítványoknak, vagy utasíthatja el azokat és ő mondja ki a végső döntést. A felek mindkét esetben alá vannak rendelve a bírói határozatnak, melyet végső soron állami végrehajtással lehet kikényszeríteni.⁶

A közhatalom tehát nélkülözhetetlen szerepet játszik minden fajta eljárásban,⁷ az eljárási jog szükségességét pontosan az állami közhatalom közvetlen igénybe vétele indokolja. Ezért az egyes eljárásjogok elhatárolásakor nem célszerű az anyagi jogok jogági felosztását alkalmazni, mely éppen az állami részvétel mértékén alapul. A felosztás másik lehetséges módja a közigazgatási eljárás és a klasszikus jogágak eljárásjogának összehasonlítása során bukkan elő.

⁵ Teljes egészében ez az elmélet sem magyarázza a megkülönböztetést, hiszen előfordul, hogy az állam par excellence magánjoginak tekintett jogviszonyokba is beleavatkozik. (Erre példa a szerződések bírósági úton történő létrehozása vagy módosítása: 1959. évi IV. tv. 206. § és 241. §)

⁶ Előfordulhat emellett mindkét eljárási típusban, hogy a felekhez kerül a döntési jogosultság. A büntetőeljárásban a magánvád, a polgári perben az egyezség intézménye jelenti a kivételt a főszabály alól.

⁷ A polgári peres eljárás „közjogiasítására” lásd: MAGYARY Géza, NIZSALOVSKY Endre, *Magyar polgári perjog*, Bp, 1939³, 10. és napjainkban: KENGyel, i. m., 36.

Történeti és elméleti megközelítések

Az eljárásjogok fejlődésének történeti sajátosságai

Nemzetközi kitekintésben megállapítható, hogy a hazánkéhoz hasonló jogrendszerben, a klasszikus anyagi alapjogágakhoz szinte mindenhol jogáganként egységes eljárásjogi kódex kapcsolódik, mely részletesen, cizelláltan szabályozza az adott jogterület eljárási rendjét. Míg ugyanez a modern alapjogágak esetében egyáltalán nem tekinthető általánosnak. A hasonlóságok, illetve az eltérések magyarázatakor a kontinentális államok közös klasszikus örökségére, a római jogi hagyományra e kérdésben nem lehet alappal hivatkozni. A római büntetőjog a magánjoghoz viszonyítva ugyanis kevésbé tekinthető kimunkáltnak⁸, mégis a polgári anyagi jogéhoz hasonló egységes eljárási kódexek kapcsolódnak hozzá a jelenkori jogrendszerekben. A különbözőség, amely a modern és a klasszikus jogágak eljárásjogának szabályozása között fedezhető fel, nem indokolható azzal, hogy az egyik a római jogi gyökerű a másik pedig már az európai jogi egység széthullása után keletkezett. A történeti szempontú vizsgálódásokat tehát más irányba kell fókuszálnunk.

A bevett közjog – magánjog tipológián kívül alkalmazhatunk más megközelítéseket az anyagi jog jogágainak csoportosításakor. E szempontok egyike lehet a kronologikus alapon történő osztályozás. Az egyes jogágak eltérő időbeli megjelenése természetesen jogon kívüli tényezőkkel magyarázható és az állam szerepének változásával van összefüggésben. A klasszikus jogágak szabályainak döntő többsége nincs direkt összefüggésben az állami akarattal. Sok esetben nem is kizárólag az állami jogalkotás termékei, mint például a polgári jog vagy a büntetőjog esetében, melyek már az ókorban, jóval a modern állam megjelenése előtt léteztek. E két jogágon kívül részben klasszikus jogágnak tekinthetjük az alkotmányjogot és a nemzetközi jogot, amelyek legfontosabb szabályai abban az időszakban alakultak ki amikor a természetjog befolyásának következtében még a jogot nem tekintetté kizárólagos állami alkotásnak. Kimondottan a modernitás terméke viszont a közigazgatási jog, ami a mai értelemben vett állam kialakulásával függ össze. Léteztek már a 17. századot megelőzően is olyan szabályok, mely az alacsonyabb szintű állami szervek működését, illetve ezek és a többi jogalany viszonyát szabályozta, azonban döntő mennyiségi, és ezzel összefüggésben minőségi és változás csak ezután következett be.

A modern polgári állam kialakulásának egyik jellemző vonása az erős, központosított közigazgatás kiépülése. A centralizált állami irányítás lassanként a társadalmi élet egyre több szférájára terjedt ki. Az legelső között állami irányítás alá vont terület az adóztatás volt, amely az állam hatékony működtetéséhez szükséges bevételeket biztosította. E változás egyik jellemzője az volt, hogy a közigazgatás anyagi és alaki szabályai egyszerre alakultak ki, ezért a közigazgatáson belüli

⁸ ZLINSZKY János, *Ius Publicum: Római közjog*, Bp., Osiris, 1994, 17.

elkülönült területekre más-más eljárási szabályok vonatkoztak. A fejlődés második szakaszában váltak széjjel az eljárási és az anyagi szabályok. A harmadik periódus, az egységes, általános eljárásjog több európai államban ma sem ment végbe.⁹

Altalánosságban elmondható tehát, hogy a közigazgatási jog kialakulása a politikai voluntarizmus kísérőjelensége. Mint ilyen a modern állam kialakulásához kapcsolódik, amikor a társadalom kohéziós erejét – a feudális viszonyoktól eltérően – már nem a hűbéri függések szövevényes rendszere jelentette, hanem a polgároknak az állami főhatalomhoz való viszonya. A polgári társadalom az állam alá rendelt és ezt az alárendelést az állam – többek között – a jog által biztosítja, amely meghatározza az állampolgárnak az állammal szembeni kötelezettségeit és viszont. E helyzetnek megfelelően a közigazgatási eljárásjog is merőben mást jelent, mint a többi alapjogág eljárásjoga.

Az alapvető, a keletkezési módban is megragadható különbségek miatt a klasszikus anyagi jogok eljárásjogai és a közigazgatás eljárási joga közötti eltérések más koordinátarendszerben írhatók le, mint az anyagi jogok eltérései.

Az eljárásjogok besorolásának lehetséges elméleti alapjai

Úgy vélem leginkább Herbert Hart jogkoncepciójából kiindulva lehet megközelíteni oly módon ezt a problémakört, hogy érdemében körvonalazható legyen egy olyan megoldás, amely az eljárási jogoknak egy eddigieknél árnyaltabb felosztását tesz lehetővé. E kiindulópont továbbgondolásában pedig felhasználható a jog modern, rendszerelméleti megközelítése, illetőleg a posztmodernnek nevezett jogelméletek néhány megfigyelése.

Hart fő művében a *Jog fogalmában* rámutat arra, hogy azok a szabályok, amelyek az emberek magatartását közvetlenül szabályozzák (elsődleges szabályok), időben szükségszerűen hamarabb keletkeztek, mint a másodlagos szabályok, melyek az elsődleges szabályokra vonatkoznak. A másodlagos szabályok létezése a modern társadalmak jogának alapvető feltétele. Az elsődleges szabályok ugyanis önmagukban három legalább három bizonytalansági mozzanatot hordoznak. Az első az, hogy az emberek magatartására irányuló szabály nem írja elő, hogy mely jogszabályokat kell követni és melyeket nem (tehát melyek az érvényes jogszabályok). A másodikként említendő ok a jogalkalmazás bizonytalansága, azaz nincs kijelölve az a személy vagy testület, mely jogvita helyzetekben döntési kompetenciával rendelkezik. Végül, a harmadik bizonytalansági tényező, hogy nincs rögzítve a jogszabályok megváltoztatásának módja, nem lehet tudni, ki jogosult erre a tevékenységre. Hart elméletében ezek hiányosságait küszöböli ki a másodlagos szabályok. Az elismerési szabály mutatja azt meg, hogy mely jogszabályok érvényesek (mely szabályok minősülnek jogszabálynak), az ítélkezés szabálya mondja meg azt, hogy ki, milyen feltételek mellett dönthet a jogvitákban, míg a változtatás

⁹ Magyar közigazgatási jog, szerk. FICZERE Lajos, Bp., Osiris, 1998, 339.

szabálya azt állapítja meg, hogyan lehet változtatni a már létező elsődleges szabályokat.¹⁰

Hart koncepcióját számos kritika érte, elsősorban a jogantropológiai kutatások eredményeire támaszkodva, melyek cáfolják azt a tételt, amely szerint a fejlett jogrendszerek kialakulása a másodlagos szabályok bevezetéséhez köthető. Ennek ellenére a jogrendszer leírásának kiváló eszközét biztosította a jogelméletet művelők számára, így szempontunkból különösebb jelentőséggel nem bír az a körülmény, hogy a valós jogtörténeti folyamatokat hibásan modellezte.

Az eljárásjog sajátosságának kutatásában szintén nagy segítséget adhatnak Hartnak a másodlagos szabályok jellegére vonatkozó megállapításai. A másodlagos szabályok ugyanis tág értelemben vett eljárásjogok legfontosabb szabályaival esnek egybe. A tág értelemben felfogott eljárásjog nemcsak a jog alkalmazásának, hanem megalkotásának szabályait is rögzíti. Ha ily módon tekintünk a másodlagos szabályokra, akkor azok – a modern jogrendszereket szem előtt tartva – két nagy területre, a jogalkotásra és a jogalkalmazásra vonatkoznak. Az előbbi alapjait az elismerési és a változtatási szabály határozza meg, a jogalkalmazás legáltalánosabb kereteit pedig az ítélezési szabály jelöli ki. Ebben a felfogásban a szűk értelemben vett eljárásjog konkrét szabályai szintén másodlagos szabályoknak tekinthetők, mert közvetve, vagy közvetlenül az elsődleges szabályokra (anyagi jog) vonatkoznak. Ebből az álláspontból az következik, hogy az eljárásjoghoz csupán azok a szabályok tartoznak, melyek az elsődleges jogszabályok jogalkalmazási bizonytalanságának kiküszöbölésére irányulnak. Számunkra ez a következtetés azért válik fontossá, mert megfelelő elméleti támaszt nyújt a eljárásjogok különböző típusainak elhatárolásához. Így találtunk egy szempontot mely alapján sajátos funkciójuk szerint rendezhetjük csoportokba az eljárásjog szabályait. Az eljárásjogok közös sajátossága tehát az lehet, hogy egyaránt az anyagi jogszabályok bizonytalanságát orvosolják. A klasszikus alapjogágak tekintetében ez a bírói ítékezés szabályainak rögzítésével történik.

Második lépcsőben tehát azt kell megvizsgálunk, mi az a másik funkció, amelyet az eljárásjog az ítékezés kiszámíthatóvá tételén kívül elláthat még.

A közigazgatási jog szerepe a társadalom irányításában más jellegű, mint a többi jogág esetében. Ez utóbbiak létrejöttének elsődleges oka nem az állami irányítás megvalósítása volt, hanem a társadalmi rendezettség biztosítása az ész és az igazságosság elveinek segítségével. A jog és az állam között nem állt fenn genetikai kapcsolat, még akkor sem, ha uralkodói jogalkotásról már az ókorban beszélhetünk. E jogágak szabályainak megszületése nem minősíthető a teljes állami szuverenitás egyik megnyilvánulásának. A polgári jog és a büntetőjog normái csak az érvényesülés kikényszerítéskor kapcsolódnak közvetlenül az állami hatalomhoz (végrehajtás). A büntetőjog célja csak a modern állam megszületésével lett az „állami büntető hatalom érvényesítése”. Grotiust parafrázálva: ha feltennénk – márpedig ezt a legnagyobb bűn elkövetése nélkül még feltételezni sem lehet –, hogy az

¹⁰ H. L. A. HART, *A jog fogalma*, (ford.: Takács Péter) Bp., Osiris, 1995, 98–120.

állam nem létezne vagy nem törődne az emberek dolgaival, a büntetőjog szabályaira akkor is szükség volna.

A közigazgatási jog azonban *per definitionem* az állami akarat jogi formába öntéséhez kapcsolódik. Nem elsősorban az ítélkezésre jogosultság bizonytalanságának a kiküszöbölése a szerepe. E funkcionális eltérésnek az okai tehát az állami igazgatási tevékenység megvalósulásában kereshetők.

Érdemes megvizsgálnunk, hogy általában mi jellemzi a közigazgatás működésének és a jognak a kapcsolatát a legújabb jogelméleti törekvések leírásában.

A kortárs jogtudományban ma új szemszögből vizsgálják azt a hagyományos doktrínát, amely szerint lehetséges a közigazgatás alávetése a jognak, és ezáltal az állami irányítás e nem jogi eszköze kiszámíthatóvá válik. A joguralom-jogállamiság kiteljesedése a világ legfejlettebb országaiban kétségtelenül rendkívüli fontossággal bír a közigazgatás és a jog kapcsolatát illetően, ám ez a kapcsolat nem egyszerűen az igazgatás egyre fokozódó mértékű jogi kontrollálását jelenti.

A közigazgatás számára óriási területek maradnak szabadon a modern társadalmakban, ahol döntéshozó diszkréciója, a célszerűségi mérlegelés játssza a legnagyobb szerepet és e jelenséget mint nyilvánvaló „természeti tény” fogadják el a társadalom tagjai. A két szféra közötti kapcsolat ezért sokkal inkább szimbiotikusnak nevezhető. A jog kijelöli ugyan a közigazgatási cselekvés határait, de önmaga sem tudna létezni az igazgatás mindenre kiterjedő partikuláris hatalma nélkül. Túlságosan törekeny volna önmagában, ha az igazgatás nem idomítaná hozzá az állampolgárokat. Sőt, a jog éppen az adminisztratív irányítás partikularizmusának tükrében képes önmagát mint az egyetemesség és az egyenlőség megvalósítóját definiálni, miközben voltaképpen az igazgatás előírásait emeli fel a „természetes” világába.¹¹

Arra a jogágra, amely a közigazgatást van hivatva irányítani még fokozottabban igaz a fenti teória, azzal a kiegészítéssel, hogy az adminisztráció cselekvési területe a jogra sokkal inkább rákényszeríti a saját logikáját, így az egyes állami irányítás alá tartozó területek közötti különbségek a jogi szabályozásban is erőteljesen megjelennek. Nem beszélhetünk tehát a közigazgatás „eljárásjogáról” általában. A közigazgatás rendszere a társadalom irányítására szolgál, de ahhoz, hogy legitim maradjon a modern társadalomban, a jog keretei között kell megjelenie. Voltaképpen a jog jelenik meg a közigazgatás minden lépésében. (Ez az elképzelés nyer igen erőteljes megfogalmazást Hans Kelsen államelméletében, aki az államot a jogrenddel azonosítja.) A közigazgatási cselekvésnek minden mozzanata valamilyen eljárásként nyilvánul meg, amely a jog által előírt kereteken belül mozog. Nem egyszerűsíthető le tehát a közigazgatási eljárásjog a közigazgatás anyagi jogszabályainak kikényszerítésére. Míg a büntető-, vagy a polgári jog normái

¹¹ Kiválóan elemzi ezt a kérdéskört: Peter FITZPATRICK, *The Mythology of Modern Law*, London and New York, Routledge, 1992. 146–163; magyarul *Jog és Mítosz* (ford.: Zombor Ferenc) = Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések, szerk. SZABADFALVI József, Bfbor Kiadó, Miskolc, 1996 199–218.

elsősorban a közönséges jogalanyok számára írnak elő magatartási normákat, addig a közigazgatás normái túlnyomó részben az állami szervek működését szabályozza. A közigazgatási szervek cselekvése csupán a jogilag szabályozott eljárás formájában realizálódhat, a spontán cselekvésnek – ellentétben más jogalanyok cselekvéseivel – nincsen helye. A közigazgatási eljárásjog tehát feloldódik a jogi eljárás jóval tágabb kategóriájában, nem kizárólagosan egy funkciót lát el, mint a klasszikus jogágak esetében, hanem lefedi a közigazgatás minden megnyilvánulását.

Létezik azonban még egy dimenzió, amelyben különbség fedezhető fel a két jogági típus eljárási rendszere között, nevezetesen a dogmatika fejlettsége, és ebből fakadóan a különböző jogalkalmazó szervezetek eltérő súlya és szerepe.

A közigazgatási jog sajátossága a jogdogmatika tükrében

A fő vizsgálati szempont ebben az esetben az lesz, hogy mi szolgáltatja a kellő alapot az egyes jogágak egymástól való elhatárolásához a szabályozott társadalmi viszonyok különbségén túl.

Léteznek olyan megközelítések, amelyek szerint az elhatárolást az egyes jogágak szabályainak értelmi-tartalmi egysége adja, amelynek fő biztosítéka a hosszú évszázadok alatt a jogtudomány által kialakított és a gyakorlat során összezsírozott mögöttes dogmatikai kategóriarendszer. A jogdogmatika segít megtalálni az adott jogág művelői számára azokat a fogalmakat, elhatárolásokat, érvelési módokat, csoportosításokat, amelyek egyszerűvé teszik az adott jogterület megkülönböztetését más jogágaktól. Kiváló példa erre a magánjog vagy a büntetőjog, mivel mindkét terület meglehetősen régi, és letisztult dogmatikai rendszerrel rendelkezik, amely aztán az oktatás során megkönnyíti a konkrét tételes joganyag elsajátításán kívül a jogág sajátos belső logikájának megértését is. Lehetővé teszi ugyanakkor azt a nagyfokú absztrakciót, amely ahhoz szükséges, hogy a jogág legfontosabb szabályait egyetlen alaki jogforrásba, egy kódexbe sűrítsék össze.¹²

Vannak azonban olyan jognak olyan új területei (és a modern jogágak is ide tartoznak), amelyek esetében ez a dogmatikai kategóriarendszer meglehetősen kialakulatlan, fejletlen. Ennek a jogág múltjának rövidegén kívül számos más oka van. Talán a legfontosabb az, hogy ezen új jogágak nagy része meglehetősen nyitott a közvetlen politikai behatások előtt. Amíg egy magánjogi kódex ritkábban és inkább csak kisebb lépésként változik, addig a közigazgatási jog egyes ágainak (pénzügyi jog, adójog) területén szinte évente gyökeresen új szabályok látnak napvilágot.¹³

A modern állam egyik feladata és egyúttal alapvető érdeke, hogy valamilyen szinten kezelje, enyhítse a polgárai eltérő szociális helyzetéből adódó társadalmi

¹² Lásd ehhez: POKOL Béla, *A jog szerkezete*, Bp., Gondolat, 1991 88–89.

¹³ SAJÓ András, *Kritikai értekezés a jogtudományról*, Bp., Akadémiai Kiadó, 1983, 113–114.

feszültségeket. Az e téren megnyilvánuló kormányzati preferenciát pedig számos tényező befolyásolja (választások közeledése, külgazdasági körülmények, különféle társadalmi csoportok nyomása, etc...), így az aktuálpolitikai megfontolásoknak is sokkal jobban ki van téve. Az adóztatás, vagy a szociálpolitika anyagi jogszabályainak változását természetesen az eljárási jog módosulásának is követnie kell. A közigazgatási eljárási jog egészére tehát nem vonatkozik az a tendencia, ami az államigazgatási eljárást általános jelleggel szabályozó törvényekre. Ez utóbbiak esetében megfigyelhető, hogy fokozatosan lezárulnak a közvetlen politikai változtatások felé és a jogszabályhoz kapcsolódó számos bírói döntés (és ezek tudományos igényű feldolgozásai) segítségével elkezdődött a közigazgatási jog belső kohézióját biztosító dogmatikai rendszer kiépítése.

A jogági dogmatika viszonylagos fejletlenségéből kiindulva azt kell keresnünk, hogy mi nyújtja azt az összetartó erőt ami biztosítja a közigazgatási jog önállóságát a többi jogághoz képest. A kohéziót – ebben az értelmezési keretben – a jog mögötti szervezetrendszer biztosítja, amely, tagolt hierarchikus felépítése révén pótolni képes egy komplexitási szintig a hiányzó, absztrakt, dogmatikai egységteremtést. A polgári jog számára, például, szinte kizárólag csak a bíróságok jelentik a mögöttes szervezeti keretet és a jogalkalmazók a Polgári Törvénykönyvet közvetlenül alkalmazni tudják. ezzel szemben a közigazgatásban centralizált állami szervezetek egész sorára van szükség ahhoz, hogy érvényesülni tudjon a szétszórt, kauzisztikus joganyag. A felső szintek maguk is részt vesznek a jogalkotásban, az alsó szintek pedig végrehajtói feladatokat látnak el. Ily módon lehetőség nyílik a joganyag alkalmazásának közvetlen kontrollálására és ez valamelyest helyettesíteni tudja a mögöttes jogdogmatikai hátteret. A jogág, és a jogalkalmazás egységét tehát nem az elvont kategóriák, pontosan kimunkált fogalmak és axiómák teremtik meg, hanem a joghoz képest olyan külső tényezők mint a vezetői utasítások, célszerűségi-hatékonysági megfontolások vagy a politikai akarat.

A fenti fejtegetések jelentősége a mi szempontunkból egyértelmű. A közigazgatási jogszabályok sokfélesége, részletező jellege és gyenge dogmatikai háttere – az alkalmazhatóság érdekében – igényli egy mögöttes szervezetrendszert létezését. Az egyes szervezetek speciális funkciójából adódó különbségek pedig maguk után vonják a konkretizált, az adott szervezetre szabott eljárási rend kialakítását. Ilyen feltételek mellett az egyes állami feladatok megvalósítására létrehozott eljárásjogi formák nagymértékben különbözhetnek egymástól. A klasszikus jogágakhoz kapcsolódó eljárásjogok homogenítésához viszonyítva ez további eltérést jelent.

Elméleti általánosítások

Az elmélet nem tud igazán mit kezdeni az anyagi és az alaki jog eltéréseivel. Akik a jog fogalmát „általában” keresik azok igyekeznek eltüntetni, összemosni az eltéréseket, amelyek a jogszabályok eltérő funkciójából adódnak. Elfedi különbözőségeiket az a tény, hogy a pozitivista felfogás szerint a jog az állami akarattal egyezik meg, és ez a sajátosság mindkét jogszabályi típusnál megtalálható. Ezen túlmenően azonban lényegi jellegű különbségek fedezhetők fel funkciójukban. Az állampolgárok, illetve a jogi személyek számára garanciális jelentőségű, hogy egyértelműen lássák, milyen jogaik, illetve kötelezettségeik vannak (anyagi jog), és ezeknek milyen eljárás keretében érvényesíthetők (eljárás). Az absztrakt jogosultság és kötelezettség leválasztása a hozzá kapcsolódó eljárásról elsősorban a római-germán jogcsalád jogrendszereiben figyelhető meg. Abból az ideából táplálkozik, hogy az egyént társadalmi helyzetétől, anyagi lehetőségeitől függetlenül illetik meg jogok, és terhelik kötelezettségek. A formális egyenlőségnek ez az eszméje a jogrendszerek tagozódásában is szerepet játszik, így kerülnek az elsődlegesnek tartott anyagi jogszabályok különválasztásra az eljárásjogi rendelkezésektől. Az utóbbiak feladata kezdetben az anyagi jogszabályok állami segítséggel történő érvényre juttatása volt, majd az állami tevékenység bővülését és minőségi változását követve az igazgatás szabályozására is kiterjedt. Más töről fakad tehát az eljárás két fajtája.

Ugyanakkor a Horváth Barna által vallott felfogás is elmossa a különbséget az anyagi és az eljárási jogok között. Oly mértékben kitágítja a jogi eljárás kereteit, hogy abba beletartoznak olyan szabályok is, amelyek az eljárás fogalmába már nem illeszthetők bele. A jogosultságot biztosító normák ugyanis egyértelműen nem a jogi eljárás körébe tartoznak, mivel mindenkinek a szabad belátásán múlik, hogy él-e azokkal. Az eljárás fogalma számunkra olyan cselekvési rendet jelöl, amely valamilyen formában meghatározza a cselekvések egymáshoz kapcsolódásának módját és sorrendjét, azaz az eljárás során véghez vitt cselekvés elveszti spontaneitását.

Másfelől maga az eljárási jog sem egységes, így nem lehet megkülönböztetés nélkül az anyagi jogszabályok felosztási rendjét alkalmazni velük kapcsolatban. Az eljárásjogok és a jogi eljárás szűkebb értelmű fogalmai lehetnek azok a kategóriák, amelyek rendszerzésüket megalapozzák.

A probléma lényege tehát, hogy nem lehet az eljárásjog-tudomány kategóriáiban megfelelően leírni a közigazgatási eljárásjog alapvető jellemzőit. E jogterület funkciója ugyanis kívül esik azon a körön, amely hagyományosan az anyagi jog kikényszerítésének szerepét ruházza az eljárásjogra. Mint ahogy azt fentebb bemutatni igyekeztem, a közigazgatás az állam talán legsajátságosabb megjelenési formája, és erre tekintettel kell lenni a közigazgatási eljárás elemzésekor. Az állam – a kevés számú és atipikusnak nevezhető kivételtől eltekintve (pl.: „kézivezélés”) – a jogn keresztül tud cselekedni, és ennek egyik adekvát formája a közigazgatási eljárás. A modern állam az életviszonyok rendkívül széles körét irányítása alatt tartja (az adózástól a sportig), amelyekkel kapcsolatosan priméren politikai célokat

kíván megvalósítani a jogi szabályozás segítségével. A közigazgatási eljárásjog e törekvéseknek szolgálat keretét, így lényege nem elsősorban az anyagi jog érvényesülésének kikényszerítésében ragadható meg.

Ha a jogi eljárás kereteit kitágítjuk, ahogy azt Horváth Barna teszi, akkor jogi eljárásként írható le mindenfajta a jog keretei között megnyilvánuló cselekvés. Az eljárásjog fogalma ennél mindenképpen szűkebb meghatározást kíván, de ezen elmélet rávilágít a jogi eljárás jelenségének komplexitására, legfőképpen arra, hogy az általános értelemben vett eljárásjogok sem tekinthetők formális, stílusbeli hasonlóságok alapján azonos természetűeknek. Másrészt arra figyelmeztet, hogy a jogban az eljárás önmagában is létező, alapvető sajátosság és funkciója nem szűkíthető le az eljárásjog paradigmaticus esetének tekintett büntető, illetve polgári eljárásjogra háruló feladatok megoldására.

Különösen a jogi oktatásban van kiemelkedően nagy szerepe annak, hogy a jogrendszer felépítéséről tagozódásáról olyan ismereteket szerezhessenek a hallgatók, amelyek kellőképpen biztos alapot jelentenek számukra a további tájékozódáshoz, ugyanakkor megfelelően árnyalt képet kapjanak a jogrendszer belső struktúrájáról, a jogágak egymáshoz való viszonyáról. Mindezen túlmenően pedig – a jogállami keretek között történő jogászképzésben – rendkívüli fontossággal bír annak tudatosítása, hogy a formák és eljárások a jogon belül önmagukban is komoly értéket hordozhatnak.

A munkavégzéssel összefüggő szerződések jogdogmatikai és elhatárolási kérdései

I.

A közös jegyek

A magyar magánjogtudomány fejlődésében jelentős befolyásoló szerepet játszott a német jogfejlődés. E téren mindenekelőtt az 1896-ban a Reichstag által elfogadott és 1900-ban hatálybaléptetett Német Polgári Törvénykönyv, a *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) járt az élen, amelyet megelőzött az Osztrák Polgári Törvénykönyvnek (Optk), az *Allgemeine Bürgerliches Gesetzbuch*-nak (ABGB) megalkotása. Az ABGB-re erőteljesen hatott a napoleoni korból származó francia *Code civil*. A *Code civil* – mint a polgári jogi kódexek „ősatya”, közvetve befolyással volt a BGB-n kívül az olasz *Codice Civile*, valamint a spanyol és a portugál Ptk. megalkotására is. Belgiumban és Luxemburgban pedig a napoleoni területfoglalások, valamint a frankofon közvetlen nyelv- és kultúrhatás következtében a francia *Code civil* volt és van ma is hatályban.

Ezekben az államokban a Ptk-k elkészülte előtt a szokásjogon alapuló magánjogi szabályozásnak az elégtelensége miatt – Olaszország kivételével – a gazdaság iparszerűen folytatott ügyleteit, az ún. kereskedelmi ügyleteket a kereskedelmi társaságokkal együtt kereskedelmi törvények, ill. törvénykönyvek (*Code du Commerce* a frankofon, *Handelsgesetzbuch*-ok a német/osztrák jogterületen) szabályozták. Ezzel szemben Olaszországban és Svájcban részben német, részben francia és részben reto-román/olasz nyelvterülethez való tartozása miatt mindhárom nyelvterülethez tartozó jogrendszerbeli hatásokként a svájci Kötelmi Törvény (*Obligationsgesetz* – OG) és ugyanígy Hollandiánál, a jelen részben a BGB hatása alatt elkészült korábbi és a mai *Burgerlijk Wetboek* az iparszerűen megkötött kereskedelmi ügyleteket is magába foglalja.

A skandináv államokban mindmáig nem kodifikálták a polgári jogot. Így Ptk. hiányában az angol *common law*-hoz hasonlóan a bíró alkotta szokásjog szabályozza a kötelmi jogot, ideértve a magánjogi és a kereskedelmi ügyleteket egyaránt. Ez a bíró alkotta szokásjog azonban tartalmilag sokat merít a BGB és a német bírói gyakorlat (*Oberster Gerichtshof* – OGH) megoldásaiból. A skandináv államok mindegyike ismer ezen kívül egy, a szerződések általános szabályait tárgyaló kötelmi törvényt, Dániában pedig ezen kívül hatályban van egy olyan törvény is, amely az adásvételt szabályozza. Csak Norvégiában és Svédországban ismeretes még munkaszerződési törvény. A többi polgári jogi és gazdasági szerződésről

azonban nem szólnak konzisztens tételes jogforrások. A bíró alkotta jogot legfeljebb részletszabályok egészítik ki. Ez a helyzet a munkaszerződés esetében is, amit szociális és munkavédelmi szempontból számtalan minimálstandardot tartalmazó tételes előírás egészít ki. E tételesjogi előírásokból – amelyek többsége az EU irányelvek adaptációját tartalmazza – azonban átfogó rendszer nem alakul ki. A munkával összefüggő szerződések elméleti kérdéseinek a bírói gyakorlat általi kidolgozására azonban elsődlegesen Dánia közvetítésével, a német jogelmélet hatott és hat ma is. Norvégia esetében azonban bizonyos angol befolyás nemcsak a jogi rendezés formális, hanem tartalmi oldalát érintően is észlelhető.¹

Mind a tételesjogi, mind a bírói gyakorlaton alapuló jogfejlődés, mindpedig a mindezek mögött meghúzódó jogdogmatikai-jogelméleti irányzatok kölcsönhatása folytán, az itt említett államok tételes szabályai, valamint jogi szokásai egymáshoz nagyon hasonló módon ragadták meg a tevékenységkifejtéssel összefüggő ún. „facere” típusú szerződések jellegét, tartalmát és egymáshoz viszonyuló rendszerét. Ez vonatkozik az 1948-as kommunista hatalomátvételt megelőző magyar szerződéselméletekre és bírói alkotta jogi rendezésre is, amelyre tartalmilag direkt jelleggel a német jogi szabályozás és jogelmélet hatott. Ezen kívül a magyar jogi rendezés a formáját illetően még a szintén szokájjal alapuló skandináv szabályozással is rokon volt. Az itt szintén megnyilvánuló tartalmi hasonlóság a már kifejtettek szerint a dán munkajogra is ható német befolyáson alapult.

II.

A „dare” típusú szerződések közös, valamint egymást elválasztó vonásai a jogi rendezés síkján

Az egyes nyugat-európai államok polgári jogi kérdései a munkatevékenységgel összefüggő szerződések egymás mellett rendezik. A sor a vállalkozási szerződéssel kezdődik, folytatódik az ún. szolgálati szerződéssel, melynek egyik fajtájaként az ún. szabad szolgálati szerződést, míg másikként a munkaszerződést jelölik meg. Ezt követi az alkuszügylet és a díjkitűzés. A polgári jogi kódexszel nem rendelkező skandináv államok magánjogi tankönyvei hasonlóképpen rendszerezik a munkavégzéssel összefüggő „facere” típusú szerződéseket, miként ezt az 1948 előtti magyar polgári jogi dogmatika is tette.² Ez tükröződött az 1900., az 1912. és az 1916. évi Ptk-tervezet, valamint az 1928. évi Mtj. rendszerében³, amely a német

¹ V.ö.: V. J. SUNDBERG, *Civil Law, Common Law and the Scandinavian Studies in Law* 13 (1969)

² V.ö.: VINCZENTI Gusztáv, *A munkabéri (szolgálati) szerződés*; VILLÁNYI L.: *Ügyvitel.* = Magyar Magánjog, szerk.: SZLADITS Károly, Grill Kiadó, 1942.

³ *A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv Tervezete*, 1., 2. és 3. szöveg kiadása. Budapest, Grill Kiadó, 1900., 1912. és 1916.

BGB-hez hasonló sorrendben szabályozza az összes „facere” típusú szerződést azzal az eltéréssel, hogy nem tagolja szét azokat a magyarhoz hasonlóan munkával összefüggő és bizalmi jellegű kötelekre.⁴

Az itt említett három Ptk. tervezet és az Mtj. ugyanis – ellentétben a BGB hatodik fejezetével – a „munka jogviszonyaitól” elkülönítve nem az odatartozó szolgálati szerződés, a vállalkozási szerződés, és az alkuszi szerződés, valamint a díjkifizetés mellett helyezte el a szintén „facere” jellegű megbízást és a megbízás nélküli ügyvitelt, hanem az e szerződéseket tartalmazó II. rész XI. címe után a tőle elkülönített XII. címben, amelynek a „bizalmi ügyletek” elnevezést adta.⁵ Ez az elkülönítés bizonyos fokig vitatható, mivel a szolgálati és ezen belül nemcsak a szabad szolgálati szerződésnek, hanem a munkaszerződésnek is meg van a maga bizalmi jellege, ami kitűnik abból is, hogy valamennyi polgári állam jogelmélete és jogi szabályozása szerint a szolgálati, ill. a munkaszerződés alapján végzendő szolgálatot, ill. munkát ellenkező megállapodás hiányában *személyesen* kell teljesíteni. Itt tehát a megbízáshoz hasonló szabály érvényesül. A francia jogi dogmatika ezt jól érzékeli, mert annak ellenére, hogy a kötelmi jog különös részének egyes intézményei is a Code civil-ben meglehetősen szétszórva vannak elhelyezve, a megbízási szerződést összekapcsolják a szolgálati és a vállalkozási szerződéssel is.⁶ A szolgálati, ill. a munkaviszonynál ez leggyakrabban az alkalmazotti pénz-, valamint leltárkezelésre, ügylet- és rendszeres kereskedelmi üzletkötésre, a vállalkozási szerződésnél pedig többnyire anyagvételre vagy alvállalkozói szerződés megkötésére vonatkozik, amire a megrendelő ad megbízást. Hasonló a helyzet a német/osztrák, valamint a magyar jogban is azzal a különbséggel, hogy míg ezeknél a jogrendszereknél a meghatalmazás egyoldalú jogügylet, addig a franciánál kétoldalú. Ezért a francia jogban a megbízással együtt a meghatalmazást is a munkavállalónak, ill. a vállalkozónak el kell fogadnia.⁷ Míg az ilyen megbízás elfogadása a munkavállaló részéről többnyire a munkaszerződés megkötésének az előfeltétele, mintegy tartozéka, addig a vállalkozási szerződésnél a megbízással való ilyen szoros összefonódás is kevésbé jellemző.

Mindenesetre a nyugat-európai polgári államok jogelmélete a *szolgálati/munkaszerződés elhatárolását* a „dare” típusú szerződések körében *két irányban* is elvégzi. Megtörténik az elhatárolás egyfelől a *vállalkozási szerződés* és annak speciális formái irányában, valamint megtörténik a *megbízás* és úgyszintén annak speciális formái szempontjából is.⁸ Ugyanakkor ha teljesen tiszta képet kívánunk

⁴ BGB Siebente Abschnitt: Einzelne Schuldverhältnisse, Titel 1–14. §§ 433–687.

⁵ Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. TÉRFY, Igazságügyi zsebtörvénytár, Budapest, Grill, III. kiadás, 314–328.

⁶ MURAD, Ferid, *Das Französische Zivilrecht*. I. Band. Allgemeine Lehren. Recht des Schuldverhältnisse. Frankfurt a. M.–Berlin, Alfred Metzner Verlag. 1971. 239–240.

⁷ MURAD, Ferid, 267.

⁸ *Jura Europae* (Droit du travail-Arbeitsrecht). München–Berlin, C. H. Beck Verlag, Édition Technique. Iuris Classeurs, Paris I. Vol./Band 30.10.-5.7.

kapni valamennyi „facere” típusú szerződésnek az egymástól való helyes elhatárolásához szükséges tartalmi elemeiről – ami egyúttal elősegíti a szolgálati szerződés tartalmi mibenlétének a kibontását – akkor szükségessé válik a vállalkozás és a megbízás egymással való összehasonlítása, továbbá mindkettőnek a szolgálati/munkaszerződésre való rávetítése is.

Áttekintve az európai kontinens országai polgári jogi kodifikációit befolyásoló két legnagyobb kódex, a *német* BGB és a *francia* Code civil kötelmi jogi különös részének sorrendjét, az tűnik ki, hogy a BGB VI. része éppen úgy, mint a Code civil II. könyvének V. címe, először a szolgálati szerződésről, majd a vállalkozási szerződésről, az alkuszi, azaz a közvetítői szerződésről, a díjkitűzésről, ezt követően pedig a megbízásról és a megbízás nélküli ügyvitelről szól.⁹ Az *olasz* Codice Civile¹⁰ – eltérve az osztrák ABG-től (osztrák Ptk.)¹¹ ezt a sorrendet vette át, és – miként már szó esett róla – a XX. sz. első felének összes magyar kodifikációs kísérlete is.¹² E sorrend logikája kettős: a tevékenységi tartalom egyik részénél a valamilyen formában konkrétan is megtestesülő tevékenységkifejtés, míg a másikonál a konkrét megtestesülés szempontjából kevésbé lényes absztrakt ügyviteli, ügyképviseleti tevékenység kerül előtérbe.

Nézve a sorrendet: a *szolgálati szerződés* lényege egyfelől az, hogy a szolgált a szolgálatra felfogadó részére rendelkezésre álljon és annak utasításai szerint vagy olyan tevékenységet fejtsen ki, ill. feladatokat teljesítsen, aminek konkrétan megnyilvánuló eredménye van, vagy pedig a konkrét eredmény szempontjából kevésbé releváns, sőt lehet hogy irreleváns ügyintézés, ügyvitelt, ügy- és személyképviseletet lásson el. A *szolgálati szerződés* ennél fogva több, önállóan nevesített *kötelmi jogviszonyelemet is magába foglal*. Ha a szolgálatot teljesítőtől eredményt várnak el, akkor a szolgálati jogviszony a vállalkozáshoz hasonlít, amelynek egyik esszenciális eleme a tevékenységkifejtéssel létrehozott eredmény. Ha viszont tőle olyan ügyvitelt, ügyintézés vagy ügyképviseletet várnak el, ahol az eredmény a lehető leggondosabb eljárás esetén is független lehet a szolgálat alapján eljáró személytől, a szolgálati jogviszony tartalma a megbízás elemeit tartalmazza. Ha viszont olyan munkáról van szó, ahol a munkavállaló feladata az, hogy a munkaszerződésben lekötött idő alatt rendelkezésre álljon és a munkáltató utasításai és ellenőrzése mellett fejtsen ki olyan tevékenységet, ahol az eredmény a feladatokat megjelölő és az utasításokat kiadó feletttestől függ, a munkaerő bérbeadásáról, a klasszikus „*locatio conductio operarum*”-ról van szó, ahol dogmatikailag a bérleti jelleg dominál. Elméletileg ez a *munkabérlet*, míg az előbbi a *szabad szolgálat*.

⁹ BGB, VI. Abschn. 1–12. Titel. Palandt Bürgerliches Gesetzbuch 31. Aufl. C. H. Beck Verlag, 404–633.; MURAD, Ferid, 248–280.

¹⁰ *Jura Europea* II. 40-00-3.

¹¹ Az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv. Közreadja: HALLER Károly, Budapest, Athenaeum, 1884.

¹² V.ö. a 3. és az 5. jegyzettel.

Ha pedig az eredmény is fontos, de nincs közvetlen felettesi utasítás és ellenőrzés, hanem bizonyos munkakör-ellátási önállóság és szabadság érvényesül, a szolgálati/munkaszerződés a „locatio conductio operis”-hez közelít.

A szolgálati szerződésben ily módon tehát fennáll az a potenciális lehetőség, hogy akár konjunktív, akár alternatív módon benne legyenek a vállalkozás, a megbízás, sőt adott esetben a bérlet elemei. Ezt a BGB sorrendjénél jobban kifejezésre juttatja a Code civil sorrendje. A BGB ugyanis – éppen úgy, mint az 1928. évi magyar Mtj. – először a bérletet és a haszonbérletet szabályozza és csak ezután az itt tárgyalt facere szerződéseket, míg a Code civilben a bérlet a szolgálati, a vállalkozási és a megbízási szerződés után következik.¹³ Itt tehát a szerződéses tartalmi elemek komplexitásából vezetődnek le az egysíkúbb tartalmi elemeket tartalmazó egyéb „facere” szerződések, beletorkolva olyan „dare” jellegűbe, a bérletbe és a haszonbérletbe, amelynek mindegyike viszonyhelyzetbe kerülhet a munkaszerződéssel. Ami a bérletet illeti, a Cour de Cassation elvi döntésén nyugvó bírói gyakorlat értelmében a munkaviszonyból származó károk kockázatát a munkáltatónak a dologbérlet analógiája alapján kell viselnie, „ahol a bérlet tárgyát érő károk kockázatát nem a bérlő, hanem a bérbeadó viseli”.¹⁴ De nemcsak a frankofon-latin, hanem a klasszikus német jogdogmatika – csakúgy, mint a magyar is – a munkaszerződést „visszagyökerezeteti” a bérlethez, „munkabérletként” megjelölve azt.¹⁵ Ami pedig a haszonbérleti szerződés egyes formáit illeti, a welfare society filozófiája alapján kidolgozott modern jogelmélet az EU jogában a munkaszerződéssel azonosítja, kifejezetten ilyennek elkönyvelve a *részesművelést* és a *felesbérletet*.¹⁶ A német jogi szabályozásból ez az összefüggés kevésbé tűnik ki, mint a franciából, a *bérletnek* és a *haszonbérletnek* (Miete und Pacht) a „facere” szerződések előtt álló „dare” jogügyletek közé helyezése miatt.¹⁷

Ezzel az észrevétellel természetesen nem kívánom bírálni a korábbi magyarral egyező német jogi szabályozási sorrendet, mivel a „dare” típusok az alapügyletek, és részben arra épülnek fel a „facere” jellegűek, továbbá több „facere” szerződésnél egy vagy több „dare” mellékszolgáltatás is kikötésre kerül. Mindenesetre azonban érdekes, hogy a ma hatályos magyar Ptk-ban a bérlet és a haszonbérlet a vállalkozás mögött helyezkedik el. Éppen ezért, ha a szolgálati szerződés bekerülne a Ptk-ba, és ha a vállalkozási szerződés elé helyezné a kodifikátor, a Ptk. sorrendje a facere szerződések tekintetében *némileg* a Code civil sorrendjének és a mögötte

¹³ *Jura Europae*, I. 30.10-3.

¹⁴ *Jura Europae*, I. 30.10-2.

¹⁵ VINCZENTI, G.: *A munka szerződése*. = Magyar Magánjog (szerk.: Szladits, K.) IV. köt., (A munkabéri/szolgálati szerződés), 547–551.

¹⁶ ILO 95. sz. egyezmény 3. cikkely = NAGY László, *A munkabérek jogi szabályozása a piacgazdaságban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993. 159.; 459. sz. *Bundesgesetz*. = Kodex des österreichischen Rechts. Arbeitsrecht. 7.; *Jura Europae* II. 60.10-6-7. (Niederland).

¹⁷ BGB 6. Abschn. 3. Titel (1–5 Titel alatt a „facere” szerződések).

meghúzódó, előbb kifejtett francia jogdogmatikai gondolkodásmódnak felel meg. Ez azonban csak *némileg* állna fenn így, mivel ha a Ptk-ba felvett többi facere szerződést is tekintetbe vesszük, a sorrend dogmatikailag meglehetősen következetlen, mivel a vállalkozási és a megbízási jellegű kötelek a Ptk. kötelmi jogának különös részében jelentős mértékben keverednek, sőt „dare” jellegűek is beiktatódnak. A vállalkozást ugyanis a mezőgazdasági termékértékesítés, azt pedig a bérlet és a haszonbérlet követi. Mind a három szerződéstípus „dare” jellegű, majd ezt követően jön a letét, amely vállalkozási természetű, és a letét után jön a megbízási és a megbízási nélküli ügyvitel, bizalmi jellegű „facere” köteleként. Ezt követi a fuvarozás, amely kifejezetten vállalkozási természetű kötelek, a sort pedig a bizomány és a szállítmányozás ügyviteli köteleként zárja.¹⁸

Jogdogmatikailag nézve a legkövetkezetesebb az „egyes kötelek” (*einzelne Schuldverhältnisse*) német BGB-ben történő felsorolása, ahol a szerződéseknek alapvetően dare, facere és praestare felosztása sterilen érvényesül.¹⁹ Ennek figyelembe vételével volna helyes, ha az új magyar Ptk. – szakítva az ingyenesség és visszterhesség alapján történő kiinduló osztályozási elvvel – az első csoportba a bérletet és a haszonbérletet, a haszonkölcsönt és a kölcsönt, valamint a banki hitel- és betétügyleteket az adásvétellel, a cserével, a szállítási és közüzemi szerződéssel, továbbá az ajándékozással együtt a „dare” szerződések körében helyezné el, míg a „facere” szerződések csoportosításánál az eredménykötelek köréhez kerülne a vállalkozáson kívül a fuvarozás, a bankszámla- és a folyószámla-szerződés, továbbá a bizomány és a szállítmányozás, valamint a letét és annak különleges nemei, kiegészülve az alkuszügylettel, a díjkitűzéssel. Az ügyviteli kötelek körében a megbízási és a megbízási nélküli ügyvitel mellé kívánczna még a bizományi szerződés, valamint a szállítmányozás.

Szándékosan hagytuk ki a felsorolásból a *szolgálati szerződést*, mivel korábban már próbáltuk kimutatni annak komplex jellegét, amely többfajta tevékenységre, vállalkozásira, ügyvitelire, rendelkezésre állás alapján fennálló és utasításra teljesítendő függő, nyugvó, de beszámolási kötelezettségen nyugvó munkára, feladat teljesítésre vonatkozhat. Éppen ezért a szolgálati szerződést az új magyar Ptk-ban bár a „dare” szerződések körében lenne indokolt elhelyezni, de sem nem a „munkával összefüggő vállalkozásnál és az ugyancsak eredményorientált alkuszügyletnél és a díjkitűzésnél, sem pedig az ügyviteli köteleknél (megbízási és megbízási nélküli ügyvitel), hanem ezeket követően, mégpedig abból a megfontolásból, hogy a *szolgálati szerződés egyik vagy másik tartalmi elemét magába foglalhatja*.

Kissé közelebről megvizsgálva mindezt: a *vállalkozási szerződés* tárgya valamilyen egyszeri vagy folyamatos tevékenységgel meghatározott *eredmény létre-*

¹⁸ Többszörösen módosított 1959:IV. tv. IV. rész III. cím (Egyes szerződések) XXXIII–XLIII. fejezeteibe foglalt szerződéseknek a törvényben megállapított sorrendjében.

¹⁹ BGB, Siebente Abschn. 1–19. Titel.

hozása, ill. felmutatása, és eme eredménynek a megrendelő részére történő átadása. A vállalkozó a munkát maga jogosult megszervezni, csupán a megrendelővel megállapodott megtekintési, ellenőrzési, próba- és birtokbaadási közbülső határidőket, valamint a végső teljesítési-átadási határidőt köteles megtartani. A vállalkozó a munkát – speciális szakértelem vagy különleges bizalom kivételével – teljesítési segéd alkalmazásán túlmenően alvállalkozó igénybevételével is elvégezheti. A munkavégzés helye főszabályként a vállalkozó telephelye, kivéve, ha a munka, pontosabban a vállalkozás tárgyának a természete, esetleg a megrendelő kívánsága miatt a megrendelő telep-, ill. lakóhelye vagy egy harmadik hely. A megrendelő bizonyos keretek között a munkavégzés idejét is meghatározhatja. Pl. a vízvezeték kijavítását arra az időre, amikor otthon tartózkodik. A munkadíj az eredmény átadásakor jár, főszabályként egyszeri kifizetésképpen. Tartós munkavégzésnél azonban gyakori az előlegfolyósítás. A vállalkozás és a vállalkozás alfajainak, úgymint az építési, a tervezési, a szerelési, az utazási és sok esetben a negatív eredmény veszélyével járó kutatási szerződésnek ezek a kisarkított jellemvonásai, *differentia specificái*. Ugyanez áll fenn a fuvarozási és részben a letéti szerződés esetében is, mivel mind a két szerződéstípus vállalkozási jellegű. Főszabályként az itt megemlített szerződések általában visszerthes jellegű szerződések, bár mindegyiknél előfordulhat az ingyenes jelleg is. Pl. tervezési vagy kutatási szerződésnél az építési vagy a szerelési szerződés megkötésének a reményében. Lényeges kritérium még, hogy a vállalkozó a megrendelő irányában *jogilag önálló egzisztencia* legyen.²⁰

Az alkuszi ügylet lényegében egy olyan *speciális vállalkozás*, amelynél a vállalkozás tárgyát szerződésközvetítés jelenti. Az alkuszi ügyleti díj – általában csökkentett mértékben – akkor is jár az alkusznak, ha nem sikerült a megrendelő részére a kívánt szerződést összehozni. Itt is elképzelhető azonban az ingyenesség. E szerződés a bizománytól abban különbözik, hogy míg a bizománynál a bizományos saját nevében köti meg a szerződést a megbízó javára, amit a megbízó a bizományostól „vesz át”, addig az alkuszi ügyletnél a megbízott nem köti meg a saját nevében az ügyletet, hanem csak összehozza a feleket és legfeljebb a szerződés létrehozásában és technikai lebonyolításában működik közre. Ugyancsak vállalkozási elemeket tartalmazó a *díjkitűzés*, amely jellegénél fogva visszerthes, mivel a díjkitűző annak, aki a kitűzött díj adásával meghirdetett munkát elvégzi és annak eredményét felmutatja, a díjat kifizetni köteles. A jogtudomány egyik irányzata a díjkitűzést olyan speciális kétoldalú jogügyletként kezeli, ahol a díjkitűző először meg nem határozott személyekhez intéz olyan szerződési ajánlatot, amely a feltételül tűzött cselekmény véghezvitelével bárki által elfogadható. Ezzel szemben a másik

²⁰ V.ö.: VILÁGHY Miklós–EÖRSI Gyula, *Magyar Polgári Jog*. II. Budapest, Tankönyvkiadó, 1965. 29–37.; KOZMA T.–MÁNY L.: *Vállalkozási szerződés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.; SZILÁGYI D.: *Vállalkozás*. = A Polgári Törvénykönyv Magyarázata. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, II. kötet, XXXV. fejezet.

irányzat a díjkitűzést olyan egyoldalú jognyilatkozatnak tartja, amely elfogadásra nem szorul, és a díj kitűzőjét attól kezdve kötelezi, mielőtt elhatározása közhírré tételre került. Elméletileg az előbbi tetszetősebbnek tűnik, az utóbbi azonban élet-szerűbb. A többségi álláspont az utóbbit fogadja el.²¹

Az ügyviteli jogügyletek körében a megbízás a kétoldalú, míg a megbízás nélküli ügyvitel az egyoldalú. A megbízottnak a megbízó, ill. a megbízó ügyének a sikerre vitele érdekében tevékenységet kell kifejtteni. A klasszikus megbízás esetében azonban a megbízottat csak a *reá bízott ügy gondos ellátása kötelezi*, az *eredményért azonban garanciát nem vállalhat*. A megbízás ezért jogdogmatikailag nem eredménykötelem, hanem *bizalmi jellegű kötelem*.²² Ez, és az ebből fakadó főszabályként érvényesülő személyes ügyellátási kötelezettség választja el a vállalkozási szerződéstől. Ennek ellenére azonban a két szerződéstípus közötti határok elmosódhatnak, és a két szerződéstípus közeledhet egymáshoz. A vállalkozási szerződés olyan eredményorientált vállalkozási tevékenység, amelynek elvégzését a megrendelő azért egy bizonyos vállalkozónál rendeli meg, mert úgy ítéli meg, hogy csak ő és nem más tudja a megrendelt művet a legjobban előállítani. Ilyen a legtöbb képző- és zeneművészeti, valamint irodalmi alkotásra történő megrendelés. Ugyanakkor a megbízás oldaláról is történhet közeledés, sőt átmenet a vállalkozáshoz. Tipikus eset erre, amikor az ügyvédi megbízás díját perbeli képviselőnél a pernyertesség bizonyos százalékában határozzák meg.

A nyugat-európai államokban ez szokásos eljárás, főleg úgy, hogy van egy a pernyertességtől független alapidő, és a pernyertesség függvényében járó kiegészítő díj. Míg az első „tisztá” esetben az ügyvédi „megbízás” ügyvédi „vállalkozássá” alakul át, addig az utóbbi „vegyes” formánál „vállalkozással kombinált ügyvédi megbízásról” beszélhetünk.

A megbízás két alfaját képező jogügyletnél, a *bizománynál* és annak speciális formáját jelentő *szállítmányozásnál* már a tiszta forma esetében „a priori” hasonló a helyzet, mint az előbb tárgyalt „vegyes” formánál. A bizományi szerződés esetében ugyanis a bizományos a megbízó érdekében, de a saját nevében köt szerződést, amelyet a megbízóra átruház. A bizományos azzal, hogy a bizományosi szerződés alapján olyan ügyleteket köteles kötni, amelyre a megbízótól megrendelést kapott, *eredményorientált*, olyan *ügyviteli tevékenységet* fejt ki, amely magába foglal bizalmi elemet is. Ez az ún. „*del credere*” felelősségben nyilvánul meg. A *szállítmányozási szerződésnél* hasonló a helyzet.²³

²¹ VINCZENTI György, i. m. 659.

²² VILÁGHY-EÖRSI, i. m. 141–150.; CSANÁDI Gy., *A megbízási jogviszony*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959.; ZOLTÁN Ödön, *Ptk. kommentár*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, II. kötet, XL fejezet 1351–1371.

²³ VILÁGHY-EÖRSI, i. m. 173–183.; BACZONYI Zoltán, *A szállítmányozási szerződés jellege*. Közlekedési Közlöny, 1955. évf. 910–912.; KEMENES B., *Ptk. Magyarázat* (Ptk. m.) II. kötet, XLIII. fejezet 1451–1470.

Mármost mind a vállalkozási típusú szerződések, mind pedig a megbízási típusú ügyletek tartalmát a *szolgálati/munkaszerződés szempontból vizsgálva, mindkét szerződési típusba tartozó tevékenység, és az ilyen tevékenységekből fakadó jogok és kötelezettségek a munkaszerződéssel is összekapcsolhatók.* Azaz mind a két szerződési típusnak a tárgya és a tartalma egyaránt megjelenhet a munkaszerződés esetében is. Hogy mely esetekben, az főként az *alanyi oldaltól* függ, vagyis attól, hogy az alanyi oldalon a megrendelő, ill. a megbízó által tevékenységre kötelezett jogalany egyfelől természetes személy, és mint természetes személy a szolgálat tárgyát jelentő tevékenységet nem önálló cégeként vagy ún. „önfoglalkoztatóként”, hanem az *őt szolgálatra felfogadótól, egzisztenciálisan függőségben állóként végzi.* A nyugat-európai államok jogelmélete ezt figyelembevéve aszerint tesz különbséget egyes vállalkozási, valamint megbízási tevékenységek között, hogy az egy ember által személyesen ellátható-e, és ha igen, az esetben az azzal megbízott személy saját önálló cégneve alatt vagy mint független személy, *önfoglalkoztatásúként*, másképpen egyéni vállalkozóként látja el a kérdéses tevékenységet. A holland bírói gyakorlat pl. eszerint tesz különbséget a fuvarozási tevékenységnél. Ha ugyanis a fuvarozó a saját cége, vállalkozása nevében vállal el fuvarozást akár tartós jelleggel is, fuvarozási szerződésről van szó, ha viszont nem ilyen minőségben, akkor a szerződés szolgálati jellegű.²⁴

Hasonlóképpen hegyezi ki a megbízási és a szolgálati szerződés elhatárolását a polgári civiljogi dogmatika a kereskedelmi társasági tisztségviselés esetében is. A nyugat-európai jogdogmatika és a bírói gyakorlat ugyanis akként foglal állást, hogy kereskedelmi társaságok megválasztott tisztségviselői igazgatósági vagy felügyelő tanácsi (bizottsági) tagsági vagy elnöki tisztségüket elsősorban tiszteletdíj (honorárium) ellenében tartós megbízás alapján látják el. Ugyanakkor fennáll a lehetőség arra, hogy a megválasztott igazgatósági tagsági tisztség alapján a tisztségviselővel a társaság kössön ügyvezető igazgatói munkaszerződést. A választás alapján létesülő megbízási jogviszony ily módon alapját képezheti egy manageri munkaszerződésnek, mely utóbbi az előbbi mintegy „abszorbeálja”. Ez abban nyilvánul meg, hogy a vezetői munkadíj „elnyeli” a tisztség ellátásáért járó tiszteletdíjat, ill. az a munkadíjba kerül beépítésre.²⁵

A vállalkozási és a megbízási típusú szerződéseknek a szolgálati/munkaszerződéshez való viszonyításán túlmenően – mint már erről szó esett – a szolgálati/munkaszerződést szükséges összehasonlítani a *haszonbérleti szerződéssel*, mégpedig különösen annak két altípusával, a *felesbérlettel* és a *részesműveléssel* is. Abban az esetben, ha a haszonbért a haszonbérló a haszonbérbe adónak pénzben fizeti ki, a két szerződés párhuzamba állításának nem áll fenn semmilyen indokolható alapja, mivel a szerződés elméleti struktúrája teljesen *bérleti jellegű*:

²⁴ VAN DER GRINTEN, W. C-L., *Arbeitsvertragsrecht*, 12^o druck 1979; *Jura Europae* II. 60.10.6-7.

²⁵ Uo.

dolog (pl. termőföld) vagy jog (pl. vadászati) használatának átengedése pénzbefizetés ellenében. Abban az esetben viszont, ha a haszonbért a termés vagy meghatározott hányadának a haszonbérbe adó részére történő átadásában állapítják meg – aminek általánosan kialakult formája az ún. „felesbérlet” – már felmerül a szerződés olyan munkaszerződéskénti minősítésének a lehetősége, ahol a munkabér nem pénzben, hanem természetben került megállapításra. Természetesen ez szemlélet kérdése. Ha ugyanis a földön való termelésre, vagy a vadászati jog gyakorlására, ill. bármilyen hasznosításra jogot szerzett fél oldaláról a hasznosítás tárgyát képező dolog vagy jog tulajdonosa irányában a használat/hasznosítás átengedése fejében fennálló fizetési kötelezettséggént nézzük, a termés egy részének a tulajdonos részére történő átadása egyértelműen haszonbérleti jogviszony fennállására utal. Abban az esetben viszont, ha a másik oldalról, azaz onnan nézzük a helyzetet, hogy a tulajdonos a hasznosítást végző részére mintegy munkadíjként hagyja vissza a termés egy részét, akkor a haszonbérlet munkaviszonynak is minősíthető. Különösen nyitott a probléma a felesbérlet esetén, mivel ez esetben – a jogviszony haszonbérletnek, de ugyanígy szolgálati/munkaviszonynak is minősíthető. Az ILO ez esetben a *felesbérletet hajlamos munkaviszonynak, nem pedig haszonbérleti szerződésnek minősíteni*. Abban az esetben viszont, ha a leadandó terméshányad jelentősen kevesebb, mint az össztermés 50 %-a, a haszonbérleti szerződést burkolt munkaszerződésnek minősíti, amelyet haszonbérleti szerződéssel azért színlelnek, hogy ki lehessen játszani az ILO 95. sz. egyezmény 3. cikkelyét, amely szerint a munkabérnél a természetbeni rész a munkadíj 50 %-ának a mértékénél nem lehet több.²⁶ Az EK annak idején elfogadta az ILO-nak ezt a jogmagyarázatát, amelyet azonban több EU tagállamban – Olaszországgal az élen – erőteljesen vitatnak.²⁷

Álláspontunk szerint a „*felesbérletet*” jogdogmatikailag nem haszonbérleti szerződésként, hanem szolgálati/munkaviszonyként felfogni erőltetett. Ha viszont történetileg nézzük a kérdést, az eredete a római „coloniában” keresendő. A Római Birodalomban ugyanis a colonus valamely villa tulajdonosának a földbirtokára „ültetett” szabad személy volt, aki családjával együtt a villatulajdonos majorságán élt és a villatulajdonostól földet kapott művelésre. A föld használatának és hasznosításának átengedése fejében a „colonus” köteles volt a termés egy részének a dominium tulajdonosának átadására és még más szolgáltatások elvégzésére is.²⁸ Ebből alakult ki a kora feudalizmusban a hűbéri jogviszonyláncolat és a hűbéri

²⁶ V.ö. a 16. sz. jegyzettel.

²⁷ ABRAMI, A., *Foreste e ambiente*. Dalla legislazione nazionale a quella comunitaria. III. Giornate Camertiba di Diritto Agrario Comunitaria 1989–1990. Camerino.

²⁸ SAVIGNY, Friedrich Carl von, *Über den römischen Colonat*, Berlin, F. Dümmler Verlag, 1825. 1–26.; Savigny alapján jogszociológiai aspektusban WEBER, Max, *Die römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats und Privatrecht*. Tübingen, J.C.B. Mohr Verlag, (Max Weber Geasamtausgabe II. Band, 145–147., 308–312.) 1991.

földhasználat, amelyért a hűbéresnek (jobbágnak) nemcsak a termés egy részével, hanem robottal is kellett „hűbért” fizetnie. Így, a maga történeti folyamatában a hűbéri jogviszony a szolgálati jogviszony egy speciális formája volt. A polgári társadalom áruviszonyai közepette lepergett e jogviszonyról az egy életre történő szolgálati és ezzel együtt járt hűségi elkötelezettség. Ugyanakkor előtérbe került a használat ellenértéke, a hasznosításért járó bérfizetés.

Lényegében hasonló a helyzet, és hasonlóképpen kell elbírálni a *részesművelést* is, amelynek lényege az, hogy nemcsak a haszonbérló, azaz a „részesművelő” dolgozik, ill. végez vállalkozói hasznosítást az adott mezőgazdasági termőföldön, ill. vadászterületen, hanem a földtulajdonos is. Azt, hogy itt nem egy speciális haszonbérleti formáról, hanem speciális munkaviszonyról lenne szó, egyes nyugat-európai államok jogelmélete azzal indokolja, hogy a termőföldtulajdonos munkáltatóként egyes tevékenységek elvégzésével elősegíti a részesművelést vállalót, mint munkavállalót abban, hogy a részesművelési szolgálatra elszegődése alapján vállalt kötelezettségeit optimálisan teljesíteni képes legyen. Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy Magyarországon az 1960-as évek elejétől kezdve a mezőgazdasági szövetkezetekben a növénytermesztés területén általánossá vált a részesművelési rendszer, amelyet a szövetkezetek ma is alkalmaznak. A többszörösen módosított 1967. évi (III. sz.) mezőgazdasági termelőszövetkezeti törvény alapján a tagoknak a szövetkezet által részesművelésre kiosztott földek megművelésére termelőszövetkezeti tagsági munkaviszony keretében került sor, míg ha ugyanezt a munkát a szövetkezet alkalmazottai végezték el, akkor az munkaviszonynak minősült. Az 1967. évi mezőgazdasági termelőszövetkezeti törvényt hatályon kívül helyező 1992. évi (I. sz.) Szövetkezeti Törvény 63. §-a alapján részesművelésre tagok, alkalmazottak és kívülállók esetében egyaránt vállalkozási vagy munkaszerződés alapján kerülhet sor.

Mindezekből megállapítható, hogy ugyanaz a jogi tartalom a formáját érintően munkaviszony, tagsági munkaviszony és vállalkozási szerződés egyaránt lehet.

Mindebből végkövetkeztetésképpen az szűrhető le, hogy a jogviszony tárgyát és tartalmát érintve a *szolgálati munkaszerződés, a vállalkozási szerződés, az alkuszi szerződés, valamint a megbízási szerződés egymásba folyhat*. Éppen ezért az egymástól való elhatárolása a tevékenységet végző *státuszhelyzetek* alapján a legbiztosabb. Vagyis aszerint, hogy a más érdekében tevékenységet végző milyen viszonyhelyzetben van a gazdasági életben egyrészt a társadalommal, másrészt azzal, akinek a „megbízása” alapján és érdekében jár el akár az eredményorientált, akár pedig az ügyviteli tevékenységet kifejtve. Amennyiben önálló gazdasági egzisztencia, azaz cégtulajdonos vagy önfoglalkoztatású és a más érdekében a vele kötött szerződés alapján ezzel a státuszhelyzetével összefüggésben látja el a feladatait, vállalkozási vagy megbízási jellegű, vagyis főszabályképpen nem munkaviszonyról van szó. Ha azonban a szerződés tartalma ezt a formálisan deklarált önállóságot elvonja, azaz munkaviszonyra jellemző irányítási és utasítási

jogkört kikötve semmissé teszi, a *vállalkozási/megbízási jogviszony csak színlelt*, ami arra irányul, hogy a munkáltató mentesüljön a munkaviszonyból adódó gondoskodási (*Fürsorgepflicht*) kötelezettségek (a munkáltatót terhelő társadalombiztosítási hozzájárulás, munkaeszköztadás, stb.) alól. *Ilyen esetekben a színlelt szerződés szabályai szerint a jogviszony a palástolt munkaviszony alapján bírálendő el*, csak úgy, mint abban az esetben is, amikor a rendkívüli munkavégzés (a túlóra, a pihenőidő és a heti pihenőnapon, valamint a munkaszüneti napon történő munkavégzés) törvényben megállapított időkorlátait kikerülve a munkáltatók a túlmunkákra a munkavállalókkal vállalkozási szerződést kötnek.²⁹

III.

A szolgálati szerződés struktúrája és tartalmi mibenléte

Miután egyrészt az előző fejezet első felében kimutattuk, hogy a „facere” típusú szerződések szinte mindegyike a jogviszony tartalmát érintve „in abstracto” szolgálati/munkaviszony is lehet, másrészt pedig azt követően elsősorban a formai ismérvek alapján arról szoltunk, hogy melyek azok a „facere” szerződések, melyek szolgálati/munkaviszonynak nem minősíthetők, ebben a fejezetben szolgálati/munkaszerződés fogalmát, szerkezetét és tartalmi ismérveit kívánjuk az elmélet szögéből kimunkálni.

Az *első* neuralgikus kérdés a szolgálati szerződésen belül az ún. *szabad szolgálat* és a *kötött szolgálat*, azaz a szolgálati szerződésen belül a független munkára és a függő munkára kötött szerződés egymástól való *elhatárolása*. Ennek a szociálpolitikai következmények szempontjából gyakorlati jelentősége is van. A munkáltatók többsége ugyanis olyan „munkatársaikkal”, akik a feladataikat nem egy bizonyos kötött és a munkáltató folyamatos ellenőrzési látókörébe vont munkahelyen, hanem rendszeres beszámolási kötelezettség mellett nagyobb mozgásszabadsággal és nagyobb körzetben végzik, nem munkaszerződést, hanem vállalkozási szerződést kötnek, egyúttal pedig megtiltják számukra további megbízóktól, megrendelőktől mind az egyszeri, mind a tartós hasonló megbízások, ill. megrendelések elfogadását, a „főmegrendelőhöz” hasonló tevékenység felvállalását.³⁰ Ezáltal az ilyen módon általában nagy cégek által bekapcsolt „vállalkozói” kör teljes mértékben egy foglalkoztató céggel kerül egzisztenciálisan függő helyzetbe. Ily módon az egy helyre szolgáló vállalkozó kiszolgáltatottá válik. Tartalmilag tehát *a szerződés nem vállalkozói, ill. önfoglalkoztatási, hanem szolgálati jellegű*. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy a magyar Ptk-nak a szolgálati szerződéssel a közeljövőben történő kiegészítési terve ezt iktatná be a IV. résznek az egyes szerződéseket tartalmazó

²⁹ Szakszervezeti jogi képviselőket ellátó ügyvédi irodák munkaügyi perek alapján leszűrt tapasztalata.

³⁰ Magyarországra települt német és holland biztosító társaságoknak az üzletkötőkkel történő megbízási szerződéskötési gyakorlata.

III. címébe, valószínűleg a vállalkozási szerződésről szóló XXXV. fejezet elé anélkül, hogy egyelőre az ún. munkaszerződés is beiktatásra kerülne.³¹ Erre csak a Ptk. átfogó újrakodifikálása során, néhány év múlva kerülne sor.³² A munkavállalói érdekképviselési oldal és a magyar munkajogelmélet munkavállalópárti irányvonala ilyen megoldást tartana helyesnek. A munkáltatóorientált irányzat ezzel szemben amellet érvel, hogy a jelenlegi „tartós vállalkozási szerződési gyakorlatot” kellene a Ptk-ban legalizálni, amely esetben a foglalkoztatót továbbra sem terhelné „Fürsorgepflicht” a munkavállaló irányában.³³

Ahhoz, hogy a két álláspont közül jogelméletileg melyik védhető, a szolgálati szerződés mibenlétét, tartalmát és szerkezetét kell tisztázni. Ez azért is lényeges, mert az 1949 előtti magyar munkajogelmélet e kérdéseket nem tisztázta. A munkával összefüggő szerződéseket a „Nagy Szladits” IV. kötetében monografikusan feldolgozó Vinczenti Gusztáv *munkabéri*, ill. *szolgálati szerződésnek* nevezi mindkét megjelölést szinonimként használva, és egymástól a kettőt nem határolja el. A munkabéri/szolgálati szerződés alatt a szerző olyan jogviszonyt ért, amely alapján „a munkavállaló szolgálatoknak (munkának) más részére történő teljesítésére, a szolgálatot (munkát) adó pedig munkabér, szolgálati javadalmazás fizetésére kötelezi magát.”³⁴ Itt tehát egy „monista” meghatározásról van szó, amellyel összhangban áll az Mtj. 1550. §-ának a szolgálati szerződésről adott definíciója. Eszerint: „Szolgálati szerződéssel az egyik fél – a munkavállaló – másnak háztartása, gazdasága, üzlete vagy vállalata vagy keresőfoglalkozása körében szolgálatok teljesítésére, a másik fél – a munkaadó – meghatározott ellenérték – munkabér – fizetésére kötelezi magát.” A *munkaszerződés* tehát az Mtj. *fogalom-meghatározásában* *sincs elhatárolva az egyéb szolgálati formáktól.*

Ezzel szemben szolgálati szerződésnek a mai nyugat-európai dogmatikája és tételesjogi szabályozása – kevés kivételtől eltekintve – már különbséget tesz a szolgálati szerződésen belül az ún. *szabad szolgálatra* vonatkozó szolgálati szerződés és az ún. *függő munkára* irányuló munkaszerződés között. Ez a *frankofon jogrendszer*eknél a Code civil-ben még halványan nyilvánul meg. Azonban a munkaszerződésre vonatkozó kiegészítő jogszabályokból kitűnik, anélkül, hogy fogalmilag is rendeznék a kérdést. A *Luxemburgban* és *Belgiumban* is hatályos francia Code civil 1780. és 1781. cikkelye szól a szolgálati szerződésről, azaz a „luage de service”-ről, amelyhez kétféle szolgálati szerződés, egyfelől a háztartási

³¹ Erről szó esett a Ptk. Kodifikációs Főbizottság 1999. november 15-én az ELTE ÁJK Polgári Jogi Tanszék Szladits Szemináriumában Vékás Lajos vitavezetése mellett tartott vitaülésen, amelynek témája a szolgálati/munkaszerződés Ptk-beli szabályozásáról a Főbizottság megbízásából írt három tanulmány (RADNAY J., KISS Gy. és PRUGBERGER T.) volt.

³² Az új Mt-t előkészítő Kodifikációs Bizottság 1999. őszi és 2000. tavaszi ülésein a bizottság munkáltatói oldalon álló tagjaitól elhangzott állásfoglalások.

³³ VINCZENTI, i. m. 547.

³⁴ Luxemburg: 1989. május 24. tv. (*Jura Europae* II. 50.10-5.); Belgium: 1978. július 3. tv. (*Jura Europae* 20.10-2.)

személyzet és a munkások kötött szolgálati viszony (1780. cikkely), másfelől a szabad szolgálati viszony (1781. cikkely) tartozik. Az előbbit, vagyis a függő munkát teljesen átfogóan a Code du Travail I. könyve szabályozza (a munkaszerződések joga). A szabad szolgálat csak annyiban különbözik a munkaviszonytól, hogy itt a szolgálat kötetlenebb. A munkáltató részéről fennálló munkadíjfizetési kötelezettség, a foglalkoztatott irányában fennálló gondoskodási kötelezettség, valamint a szolgálat főszabálykénti személyes ellátása azonban itt is lényeges eleme a jogviszonynak. Luxemburgban, csakúgy, mint Belgiumban a munkaszerződés tartalmát 1989-ben megalkotott Munkaszerződési Törvény (*Loi sur le contrat de travail*) határozza meg. Így közvetve a munkaviszonyt is.

A germán típusú jogi rendezés az egzakt német munkajogi dogmatika hatására már a magánjogi kódex szintjén definíciószerűen különbséget tesz a „Dienstleistung”-on, azaz a szolgálati szerződésen belül a „szabad szolgálati viszony”, vagyis a „freies Dienstverhältnis” és a „munkaviszony”, az „Arbeitsverhältnis” között. Ez legpregnansabban a német BGB 621. és 622. §-ában fogalmazódik meg. Még egyértelműbben határozza meg a két szerződési altípus között különbséget a HGB. 84. és következő paragrafusa, amikor kimondja, hogy a munkaszerződésnél a munkát végző sem gazdaságilag, sem jogilag nem önálló (*Unselbstständige*), addig a szabad szolgálati szerződésnél a munkát végző jogilag önálló (*Selbstständige*), gazdaságilag azonban függő helyzetben van attól, aki számára a munkát végzi. A német jog ilyenek könyveli el az olyan önálló ügyvédet, kereskedelmi utazót és üzletkötőt, aki nem áll munkajogviszonyban, viszont tartós megbízás alapján egy vagy néhány megbízó részére rendszeresen végzett szolgálata az ideje jelentős részét kitölti.³⁵ A német jogdogmatikai felfogás – úgy tűnik – a munkáltatók által képviselt előbb bemutatott irányvonalat támasztja alá.

Ausztriában az ABGB 1151. és az azt követő szakaszai szabályozzák a „Dienstvertrag”-ot, a német BGB-hez hasonlóan megkülönböztetést téve az „abhängiger Dienstvertrag” és a „freier Dienstvertrag” között. Ezen kívül az 1151. § kiemeli a szolgálati szerződések közül a magasabb minőségű szolgálatot, az ún. „Dienste höherer Art”-ot, amely nemcsak szabad, hanem kötött jellegű szolgálat is lehet. Mindegyikben esszenciális elem a „Leistung” és az érte járó „Entgelt”, a „Fürsorgepflicht” és viszonzásaképpen a „Treuepflicht”.³⁶ Mindez azonban a német szabad szolgálati jogviszonyra is vonatkozik, ami megnyilvánul abban is, hogy a „tartós, szabad szolgálati szerződés esetében a foglalkoztató a szolgálatot tevő személy szolgálati viszonyát a BGB 621. §-ában meghatározott felmondási időt biztosítva szüntetheti meg, amely azonban rövidebb, mint a kötött munkára irányuló munkaszerződés esetén (622. §). E kettős rendezés nyilvánvaló indoka, hogy a szabad szolgálatot teljesítő többet forog szélesebb társadalmi-szakmai körökben, mint aki a társadalomtól izoláltan, egy helyen, helyhez kötve dolgozik. E felmondási

³⁵ *Jura Europae*, I. 10.10-3-5.

³⁶ MAYER-MALY, Theo, *Individual Arbeitsrecht*, Wien–New York, Springer Verlag, 1987. 3–7 és 28–32.; Osztrák ABGB (bearbeitet Franz Mohr) Orac, 16–28.

időre vonatkozó szabályozás éppen úgy, mint a fizetésnek a szolgálatot tevőnek a betegsége esetén 6 héten keresztül történő továbbfolyósítására vonatkozó kötelezettség is azt támasztja alá, hogy a német szabad szolgálati jogviszonyba is bekeverültek a kötött szolgálatra vonatkozó szociális gondoskodási elemek. Hasonló megoldás látszott az ugyancsak germán irányvonalat követő holland kodifikációban is, ahol a BWB a „Dienstvertrag”-on belül ugyancsak különbséget tesz „freie” és „abhängige” Dienst között. Az, hogy a freie Dienst-et ellátó személyt nem tartja a német jogi felfogással ellentétben még elméletileg sem önállónak, kitűnik abból, hogy a kialakult holland bírói gyakorlat szerint a kereskedelmi utazó szabad szolgálatot lát el, de nem önálló, míg a kereskedelmi ügynök önálló és vállalkozó.³⁷ A részvénytársaság e tisztségre megválasztott igazgatója pedig – mint már erről korábban szó esett – igazgatói tisztségét munkaszerződés alapján, „Dienste höherer Art”-ként is elláthatja. Ez is arra utal, hogy a szabad szolgálatot teljesítő egzisztenciálisan hasonlóképpen függ a szolgálat adójától, mint az, aki függő munkát lát el, még ha erre magasabb szinten kerül is sor.

Annak ellenére, hogy Dániában és a többi skandináv államban a magánjog – polgári jogi kodifikáció hiányában – a bírói gyakorlat által kimunkálva létezik, a bírói gyakorlatot érő erőteljes német befolyás következtében a Hoge Rad elvi döntésein alapuló bírói gyakorlat és a iurisprudentia a szolgálati szerződést szintén két részre, egy kötött szolgálatra (abhängige Dienst) és egy szabad szolgálatra (unabhängige Dienstleistung) bontja. A Hoge Rad a kötött szolgálati szerződést a munkaszerződéssel azonosítja, a kötött szolgálatot pedig a munkajogviszonnyal. A dán munkajogi szemlélet erőteljesen civiljogi. Ezért az unabhängige Dienst megítélése inkább a némethez közelít, vagyis a szabad szolgálatot ellátó személy önállóságát állítja előtérbe, nem pedig a szolgálatra felfogadó „Fürsorgepflicht”-jét.³⁸

Az olasz és a svájci jogi felfogás ezzel szemben a szabad szolgálati jogviszonyt a vállalkozási jogviszonytól teljesen egyértelmű jelleggel elhatárolja. Az olasz Codice Civile egymástól elhatárolva szabályozza a munkaszerződést „contratto di lavoro”-ként megjelölve, és a vállalkozási szerződést, vagyis a „lavoro autonomo”-t. Mindkét szerződéstípus a Codice Civile V. könyvében található, míg azonban a „contratto di lavoro”-ról a II. cím, addig a „lavoro autonomo”-ról a III. cím szól, a szellemi szabadfoglalkozásúak megbízási-vállalkozási viszonyaival együtt. Míg a „lavoro autonomo”-ként megjelölt vállalkozási jogviszonyt az olasz Ptk. 2222. és következő szakaszai szabályozzák, addig a szellemi szabadfoglalkozás körébe tartozó szerződéseket a 2229-től kezdődő paragrafusok. Ezzel szemben a mandatumot a Codice Civile 2094-től a 2119-ig terjedő szakaszai tartalmazzák.³⁹ A munkaszerződés strukturális jellegét tárgyaló előírások a munkaszerződést két irányban választják szét. Megkülönböztetik egymástól egyrészt az üzemi

³⁷ *Jura Europae* II.60.10-6-7.

³⁸ *Jura Europae*, II. 70.10-1.

³⁹ *Jura Europae*, II. 40.00-3.

munkaviszonyt, amelynek tárgya a függő munka, másrészt a lazább ellenőrzés mellett végzendő egyedüli munkát.

A svájci jogi szabályozás lényegét tekintve ehhez hasonlít, ahol a Kötelmi Törvény a munkaszerződésnek két típusát különbözteti meg egymástól. Egyrészt a nem üzemi keretek között folyó egyéni munkaszerződést, ide sorolva pl. a háztartási munkaszerződést, valamint az üzemi keretek között folyó normális munkaviszonyt.⁴⁰ Ugyanakkor az OR 394. II. §-a, másrészt a szabad vállalkozói és a munkavállalói státus között helyezi el a munkavállalói jogálláshoz közel álló olyan vállalkozók szolgálati viszonyát, „akiknek jogállása önálló, azonban vállalkozásuk gazdaságilag teljesen vagy túlnyomóan egy megbízótól függ.”⁴¹

Megítélésünk szerint a svájci jogi szabályozás és az arra épülő uralkodó tudományos álláspont fejezi ki a legmegfelelőbbben a szabad szolgálat mibenlétét, tartalmi lényegét és rendszertani helyét azzal, amikor az itt említett jogviszonyt a munkaszerződés és a vállalkozás közé helyezte el. Ennek ellenére azonban az ilyen szerződés inkább a munkaszerződéshez áll közelebb, az annak tartalmában megnyilvánuló gazdasági függőség és a szolgálat egy irányban elkötelezett, ennél fogva mégiscsak egzisztenciálisan függő jellege következtében.

Mindabból, amit a különböző nyugat-európai államok a szolgálati/munkaszerződésre vonatkozó állásfoglalásainak és szabályozási megoldásainak jogösszehasonlító vizsgálatai alapján kimutattunk, összegezőképpen arra az álláspontra juthatunk el, hogy a szabad szolgálati jogviszony és szerződés, bár a más számára független jogi és egzisztenciális státusz mellett történő feladat-, ill. tevékenység elvégzést tartalmazó vállalkozási, megbízási és alkuszügylet szolgáló oldaláról nézve teljesen függő helyzetű munkaszerződés között helyezkedik el, mégis a szabad szolgálatot teljesítőnek a „szabad vállalkozóhoz” viszonyított egzisztenciális lehetőségeinek beszűkülése és emiatt fennálló bizonyos kiszolgáltatott helyzete folytán, továbbá amiatt, hogy a szolgálatot általában személyesen szükséges a bizalmi helyzet miatt ellátni, közelebb áll a függő szolgálatot jelentő munkaszerződéshez, mint a szabad vállalkozási és megbízási természetű jogviszonyokhoz. Ezért álláspontunk szerint a munkaszerződés és a szabad szolgálati szerződés egy szerződési kategóriába, vagyis a „szolgálati szerződéstípushoz” tartozik és annak mintegy két altípusát képezi. Ennek figyelembevételével jogalkotási szinten helyes volna a magyar Ptk. kötelmi jogának különös részébe a szolgálati szerződést önálló fejezetként felvenni és azon belül az első fejezetben a szabad szolgálati szerződést a „Treu und Glaube” elvének kihangsúlyozásával egyfelől a „Fürsorgepflicht”, másfelől a „Treuepflicht” alapján részletesebben szabályozni, míg a második alfejezetben elhelyezett munkaszerződésnél az alapelvek deklarálása és a „visszacsatolásos

⁴⁰ REHBINDER, M., *Schweizerisches Arbeitsrecht*, Zürich, Stempfli et Clio Verlag, 14. Aufl. 29.

⁴¹ REHBINDER, i. m. 28. (OR. § 394. II.)

analógia” lehetősége⁴² mellett elegendő lenne az Mt. szabályaira utalni. Egy ilyen jogalkotás mellett viszont a szabad szolgálati szerződésekből fakadó jogvitákat a jogalkalmazásnak nem az egyenjogú partnerség szerint fennálló „facere” szerződések (vállalkozás és megbízás) alapján, hanem a szolgálatból fakadó egyik oldalon fennálló alárendeltség figyelembevételével szükséges elbírálni. Ezt méltányossági és szociálpolitikai szempontok egyaránt indokolják.

IV.

A munkaszerződéssel, ill. a munkaviszonnyal összefüggő járulékos szerződések, megállapodások

A munkaszerződéssel, ill. a munkaviszonnyal összefüggésben álló azokat a szerződéseket és megállapodásokat, amelyeket a munkáltatók a munkavállalókkal a munkaviszonyra tekintettel kötnek, három csoportba sorolhatjuk. Az egyik, amelyek a munkaszerződés olyan esszenciális járulékos elemei, ami nélkül a munkaszerződést nem kötné meg a munkáltató, vagy ha a munkaszerződést már megkötötték és a munkavállaló az ilyen utólagos szerződés, ill. megállapodás megkötésétől vonakodik, a munkáltató a munkaviszony megszüntetését kezdeményezi. A másik, ami nem esszenciális kelléke a munkaszerződésnek, ill. a munkaviszonynak, de a munkaviszonnyal szorosan összefügg. A harmadik körbe tartoznak azok a szerződések, amelyeket a munkaviszonyból fakadó ismeretségre tekintettel köt meg a munkáltató a munkavállalóval, de az a munkaviszonnyal nem függ össze.

Az első körbe tartozik a *leltárfelelősségi megállapodás*, amelyet a munkáltató a munkavállalóval azért köt meg, mivel ily módon tudja a munkavállalók vétkességén nyugvó és erősen korlátozhatóvá tehető (sőt egyes államokban „ex lege” azzá is tett)⁴³ kárfelelősségét objektívvá és teljes reparációra irányuló „custodia” jellegűvé tenni. Ez ma már nemcsak a nyugat-európai államokban általános,⁴⁴ hanem a magyar Mt. 1999. évi módosítása is átvette.⁴⁵ Ha a munkavállaló egy ilyen szerződés megkötésétől vonakodik – minthogy a raktárőrzési vagy vagyonkezelési munkakörrel szorosan összefügg – megghiúsíthatja a munkaviszony létesítését, ill. fenntartását. Hasonló a helyzet a munkaviszony létesítésekor a munkavállaló munkaviszonyának megszűnése után meghatározott ideig (ex lege 2 ill. 3 évben maximum) ellenértékfizetés ellenében nem fogja gyakorolni, ill. nem fog ilyen munkakörben elhelyezkedni. Az ilyen megállapodást a magyar jogi szabályozáshoz

⁴² A „visszacsatolós analógia” elméletének bővebb kifejtését ld. PRUGBERGER Tamás, *A munkaviszony megszűnését követő versenytilalom munkaszerződésben történő kikötésének néhány elve és gyakorlati problémája*. Jogtudományi Közlöny, 1998/5. sz. 142.

⁴³ Részletesen PRUGBERGER Tamás, *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Kerszöv-KJK Kiadó, 2000. 310–313.

⁴⁴ KISS György–PRUGBERGER Tamás, *A leltárhiányért való felelősség anomáliái a munkajogi jogalkotás tükrében*. Magyar Jog, 1998/11. sz.

⁴⁵ 1992. évi XXII. tv. 170/A-D. §§

haszonlóan Európa-szerte a munkaszerződés létesítésekor kell megkötni. Így az utólagos megkötés érvénytelen.⁴⁶ Még ide lehet sorolni azokat a szerződéseket, amelyek a bérezéssel, vagy bérkiegészítéssel kapcsolatosak. Ilyen lehet a szolgáltatási lakáshasználati jog megadásával összefüggő lakásbérleti szerződés, gépkocsi lízingszerződés.

A második körbe sorolhatók azok, amelyek a *munkavállalók magánéletével* függenek össze annak érdekében, hogy indirekt módon elősegítsék a koncentráltabb munkavégzést. Ide tartozik az üzemi bölcsődei és óvodai szolgáltatás nyújtása, az üzemi tenispálya, ill. egyéb sportlétesítmény kedvezményes bérleti használata, kedvezményes munkahelyi turisztikai úton való részvétel (utazási szerződés), valamint a munkahelyi üdülő kedvezményes bérbevétele.

A harmadik körbe tartozó szerződések a másodiknál sokkal lényegesebbek. Ebbe azok tartoznak, amelyeket általában megrendelőkként vagy megbízókként kötnek meg a munkavállalók szakértő munkavállalóikkal a *munkaköri feladataikon túlmenő munkák vállalkozói minőségben elvégzésére*, ill. a *munkakört meghaladó ügyviteli tevékenységek* ellátására. Gyakran előfordul, hogy az ilyen szerződés megkötését követően megromlik a felek közötti jóviszony, ami a munkaviszony megszűnéséhez vezet. Ilyenkor a munkáltató a munkaviszonnyal együtt meg kívánja szüntetni a munkavállalóval külön kötött vállalkozási vagy megbízási típusú „faccere” szerződést is. Tekintve, hogy ebben az esetben az alap- és a járulékos szerződés független egymástól, ezt csak a megbízási szerződés esetében, de csak külön aktsussal teheti meg mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló az egyes országok polgári törvénykönyveiben a megbízási szerződésnek a megbízó és a megbízott részéről történő felmondására vonatkozó előírásai szerint, a kölcsönös bizalom megrendülésére való hivatkozással. A vállalkozási típusú szerződések esetében erre nincsen mód a kötelelem eredményre orientált jellege következtében. Ezért itt a felek közötti viszonynak a munkaviszony megszűnéséhez vezető szubjektív tényezői nem jöhetnek számításba. Ennélfogva a vállalkozási szerződés jogszerűen csak a teljesítés megtörténtét, valamint a vállalkozási díj kifizetését követően szűnik meg. Ha valamelyik fél a munkaviszonnyal összefüggő légkör megromlására tekintettel szubjektív szempontok alapján mondja fel a szerződést, annak jogkövetkezményeit az esetleges szerződésszegés veszélye alapján viselnie kell.

⁴⁶ PRUGBERGER T., *A munkaviszony megszűnését követő versenytilalom munkaszerződésben történő kikötésének néhány elve és gyakorlati problémája*. i. m. 143–150.

Az egyes jogi személyek létjogosultsága a Polgári Törvénykönyvben

Bevezető

Az írás egy olyan kérdésre kívánja felhívni a figyelmet, amelynek rendezése jelentős teret kívánna múltja, jelene és súlya miatt. A néhány felvetés és szemelvény a kapcsolódó jogirodalomból csak gondolatébresztő, amelynek további fejtegetése szükségyszerű. Több fórumon helyet kap a téma, amellyel kapcsolatban a vélemények eltérőek, de ezen álláspontok összevetése közben – remélhetőleg – megszületik a mindenki által elfogadható közös nevező.

Az ötvenes évek végén megalkották a Polgári Törvénykönyvet. Az egyes jogi személyek rendszere a ma hatályos kódexbeliekkel összehasonlítva kerül bemutatásra. Ezt követi néhány jelentősebb módosítás megjelölése, amelyek fémjelzik a jogi személyek szemléleti megközelítésének változását.

Majd az előzőek ideológiai vonulatát követve a jogi személy fogalom kerül meghatározásra, a jogi személy elmélet szocialista elveket képviselő jogtudósok munkájának alapján.

Ennek egy részletét tovább elemezve eljutunk a szövetkezeti, amely részletes kifejtése a tényfeltárás mellett rámutat néhány ellentétre is.

Kapcsolódva az előző témához, de kissé eltérve attól az alkotmányjogi vetületét vizsgálja az írás.

Zárszóként megválaszolatlan kérdések és dilemmák kerülnek terítékre, nyitva hagyva a témát, lehetőséget adva a továbbgondolásra.

I. A polgári jogi kodifikáció jelentősége a jogi személyek szabályozásának megreformálásában

A polgári jogi kodifikációs folyamat kiváló alkalom arra, hogy a jogi személyeket is górcső alá vegyék, és a szabályozás rendszerét gyökeresen megváltoztassák.

Ennek egyike az egyetemi kutatóhelyeken folyó munka. A doktori programokban is helyet kapott, és a kodifikációt eleve a kutatási célok középpontjába állító

program is működik: „Polgári jogi rekodifikáció, nemzetközi és jogági harmonizáció”¹

A személyek jogának a jogi személyeket érintő, jelenleg „eklektikus” része a kodifikáció során kiemelt rendezendő igényként jelentkezik.²

Az a tény, hogy az új Polgári Törvénykönyv előkészítése megkezdődött, nem jelent jogalkotási moratóriumot a magánjog területén. A polgári jogi kodifikációról szóló Kormány határozat is előírja, hogy „Ki kell dolgozni és a Kormány, majd az Országgyűlés elé kell terjeszteni azokat a módosításokat, amelyek nem halaszthatók a Kódex hatálybalépéséig, de nem érintik a szabályozás egységét és tapasztalataik hasznosíthatók a Ptk. átfogó korszerűsítése során.”³

II. Jogi személyek a Ptk-ban, a törvény megalkotásakor és jelenleg hatályos szövegben

III/1. Az 1950-es években a magyar polgári jog a szovjet jogi elmélet hatása alá kerülve, a szocialista jogi személyiségi formákat, mint a szocialista materiális tulajdonviszonyok kifejezésformáit vette át a szovjet polgári jogból. Ennek szemléltetésére vázolom a szovjet jogi irodalom által megalkotott szocialista jogi személyelmélet főbb irányvonalait, és ennek gyakorlati vetületeit. Rávilágítok, hogy ennek nyomai ma is fellelhetők jogrendszerünkben.

Egyre többekben felvetődik a Ptk. újrakodifikálásának igénye, amelynek okai szerteágazóak, és eredetük igen különböző. Ezek közül ragadok ki egy témát, és a teljesség igénye nélkül boncolgatom néhány elemét.

*III/2. Az 1959-ben megalkotott Polgári Törvénykönyvünk*⁴ nevesíti az egyes jogi személyeket. Az eredeti – régi – rendszer, magán hordozva az ideológiai bélyeget, „szocialista jogi személyek”-et nevez meg, mint a jogi személy speciális formáját. A szovjet Ptk. rendszere mintául szolgált a „magyar változat” megalkotásához.

A ma hatályos Ptk. rendszerében a II. rész III. címében a VI. fejezet alatt megtalálható „A jogi személyek egyes fajtáira vonatkozó külön rendelkezések”.

A törvény a születésétől kezdve kisebb-nagyobb változásokon ment át. Ezen fejezete is bővült, és közben „elveszített” egy-két – pl. „szocialista” – jelzőt. Jelenleg 12 pontos a „felsorolás”. A következő táblázat összeveti a Ptk. ezen részének eredeti és mai, hatályos állapotát:

¹ Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

² BÍRÓ György: *Az egyetemi kutatóhelyek és a gyakorlat szerepe a kodifikációban* = Polgári jogi kodifikáció és jogharmonizáció, szerk. BARZÓ Tímea, Miskolc, Novotni, 1999 (Tanulmánykötet) 100.

³ 1050/1998. (IV. 24.) Korm. határozat a polgári jogi kodifikációról.

⁴ 1959. évi IV. tv. a Polgári Törvénykönyvről (a továbbiakban: Ptk.).

1960	Ptk.	2000	Ptk.
Az állami vállalat	31.§-38.§	Az állami vállalat	31.§-33.§
		A tröszt	34.§
Egyéb állami gazdálkodó szervek	39.§	Egyéb állami gazdálkodó szervek	35.§
Állami költségvetési szervek	40.§-42.§	Költségvetési szervek	36.§-37.§
A szövetkezet	43.§-67.§	A szövetkezet	38.§, 51.§
Társadalmi szervezetek	68.§-70.§		
		A jogi személyiségű gazdasági társaság	52.§-56.§
		Közhasznú társaság	57.§-60.§
Az egyesület	71.§-80.§	Az egyesület és a köztestület	61.§-65.§
		Egyes jogi személyek vállalata	70.§-72.§
		A leányvállalat	74.§
		Az alapítvány	74/A§-74/G§
		Az egyesülés	74/H§

Több kérdés is felvetődik ezen intézményekkel kapcsolatban, és Ptk-beli létjogosultságukat illetően.

Az egész tulajdoni-jogi rendszer felépítésének az ideológia volt a legfőbb támasza, amely a – politika állásától függően – valamikor működőképesnek tűnt, de az idő múlásával, az akkor megrendíthetetlennek hitt rendszer lassanként erejét veszítette.

III. A hatvanas évektől napjainkig

III/1. A hatvanas évek a gazdasági szemléletváltozás következtében lehetőség nyílt gazdasági bizonyos társulások lehetőségekre. Több rendelet született, amelyek egyszerűbb jogi személyiség nélküli gazdasági együttműködést, közös vállalkozást vagy jogi személyiséggel rendelkező szövetkezeti közös vállalat alapítását engedték. Állami vállalatok és egyéb szocialista gazdálkodó szervezetek közös gazdasági érdekeik előmozdítása érdekében közös vállalatot vagy egyesülést hozhattak létre.

A következő évtized jelentős változásokat hozott. Az 1977. évi IV. törvény⁵ és az 1978. évi 2. tvr.⁶ szerint az állami szervek, szövetkezetek és más gazdálkodó szervek gazdasági társulást hoztak létre, amelyek lehetnek jogi személyiséggel rendelkező és jogi személyiség nélküli formák.

⁵ 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről.

⁶ 1978. évi 2. törvényerejű rendelet a Polgári Törvénykönyv módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról.

A nyolcvanas évek sem maradt a társulási lehetőségek szempontjából újszerű, és fontos szabály nélkül. Az 1980. évi 15. tvr.⁷ lehetővé tette az állampolgárok meghatározott tevékenységre irányuló társulását. Így jöttek létre a jogi személyiséget nélkülöző és a tagok korlátlan felelősségére épülő gazdasági munkaközösségek (gmk).

Az évtized közepétől már érezhető volt a szocialista rendszer gyengülése, a jogszabályok alkotásában is megnyilvánultak ezek a jelek. Az 1987. évi 11. tvr.⁸ újra életre hívta az alapítvány intézményét, és kimondta az alapítványrendelet szabadságát. 1988-ban megszületett a gazdasági társaságokról szóló törvény⁹, amely visszavonhatatlanul az élet által megkövetelt piaci átrendeződés reprezentálója.

III/2. A jogi személyek egyes fajtáira vonatkozó külön rendelkezések közül a törvény elsőként az állami vállalatot szabályozza. A Ptk. megalkotásakor és egészen a kilencvenes évek elejéig a gazdaság meghatározó szervezeti formája az állam gazdasági feladatainak ellátását szolgáló állami vállalat volt. Az állami vállalat az elmúlt évtizedek alatt jelentős változásokon ment át. Kezdetben működését közvetlen tervutasítás szabta meg, majd fejlődése a vállalati önállóságot már biztosító 1968-as gazdasági reformintézkedéseken át az önálló tulajdont biztosító rendelkezések irányába haladt. Azok az állami vállalatok, trösztök, trösztli vállalatok, állami vállalat által alapított leányvállalatok, amelyek tartósan állami tulajdonban maradó vagyont működtettek és az állami tulajdon tartósan és 100%-osan fennmarad, 1992-ig voltak kötelesek egyszemélyes korlátozott felelősségű társasággá, vagy egyszemélyes részvénytársasággá átalakulni.¹⁰

Az egyes jogi személyek vállalatát és a nem állami vállalat által létesített leányvállalatot a létesítő szerve 1996. végéig volt köteles gazdasági társasággá alakítani azzal, hogy ilyen szervezeti forma 1993. után nem létesíthető.

A leányvállalatot létesítő szerv az átalakulás előtt volt köteles dönteni az általa létesített leányvállalat átalakításáról, megszüntetéséről.

A jogszabályi rendelkezések alapján az állami vállalatok gazdasági társasággá történő átalakítása 1992. és 1994. között megtörtént, ezzel az állami vállalatok hagyományos szerkezeti formája megszűnt.

A tröszt – mint a tagvállalatokból és a tröszt központból álló gazdálkodó szervezet – az államigazgatási felügyelet alatt álló állami vállalat sajátos formája volt, amelyre a vonatkozó §-on kívül az 1977. évi VI. törvény¹¹ tartalmaz rendelkezéseket. Ma azonban a tröszt sem létező forma.

A jogi személyeknek az „egyéb állami gazdálkodó szerv” kategóriájába eredetileg az úgynevezett vállalatszerűen gazdálkodó kutató, tervezőintézetek és az

⁷ 1981. évi 15. törvényerejű rendelet a gazdasági munkaközösségekről.

⁸ 1987. évi 11. törvényerejű rendelet az egyes polgári jogi szabályok módosításáról.

⁹ 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról.

¹⁰ *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára.* 1-2., szerk. PETRIK Ferenc Bp., HvgOrac 1997.

¹¹ 1977. évi VI. törvény az állami vállalatokról.

állami pénzüzetek tartoztak, mára azonban a jogi személyek e fajtái is megszűntek.

A fentiek is indokolják, hogy ezeknek nincs helyük a Ptk-ban.

A *szövetkezetek* speciális helyzete későbbiekben kerül részletesebben kifejtésre.

IV. Egyes jogi személy elméletek, és hatásaik a jogalkotásra

Gondolatban lépünk vissza néhány évtizedet. Az akkori uralkodó eszmékhez hűen idomultak a jogi elméletek is.

IV/1. A jogi személy: szervezet, tehát az emberek bizonyos kollektívájának működését fogja át. Abból a szempontból azonban, hogy a jogi személy vagyona és működése felett (a jogi személyek szervezetének közvetítésével) végeredményben ki rendelkezik, a jogi személy két típusát különböztetjük meg:¹²

a) A **személyegyesülés-típusú** jogi személy a résztvevő személyek elhatározásából jön létre, vagyona is ezeknek a vagyonából származik, és végső soron ezeket a személyeket illeti meg. Ez a típus tehát – vagyoni szempontból tekintve – több tulajdonos egyesülése, kollektív tulajdon; a jogi személy működését a benne egyesült személyek többnyire autonóm módon igazgatják. Ilyenek a kereskedelmi társaságok, szövetkezetek, egyesületek, a társadalmi szervezetek.

b) Az **intézmény-típusú** jogi személyek legfontosabb formája: az állami vállalatok és egyéb állami szervek. Ezeknek a jogi személyeknek vagyona nem több tulajdonos vagyonának egyesítéséből, hanem egy tulajdonos – az állam – vagyonának több, önálló részre való elkülönítéséből ered, kezelés, gazdálkodás céljára. E szervek vagyona nem a szerv dolgozóinak kollektív tulajdona, hanem állami tulajdon; az intézmény működése végső soron a tulajdonos irányítása alatt áll. Ez nem változtat azon, hogy a vállalat egyben a dolgozók kollektívája is.

Intézmény-típusú jogi személyekről beszélünk akkor, ha a tulajdonos vagyonából alvagyont különít el, és arra szervezetet rendel. Intézmény-típusú jogi személyek az állami vállalatok és egyéb állami gazdálkodó szervek, az állami költségvetési szervek (az összes állami jogi személy), továbbá a társadalmi szervezetek (szövetkezeti szövetségek és központok) és az egyesületek vállalatjai.

A személyegyesülési jogi személyek tag értelemben vett társulási szerződés útján jönnek létre. E csoportba tartozik valamennyi szövetkezet, ill. valamennyi gazdasági társulás útján keletkező jogi személy (közös vállalat, szövetkezeti közös vállalkozás, részvénytársaság, korlátolt felelősségű társaság, nemzetközi társulás útján létrejövő jogi személyek, továbbá az egyesületek).

A szövetkezeteket és az egyesületeket a szűkebb értelemben vett (áruegyesülési jellegű) társulások fogalmába nem tartozónak tekinti a szocialista elmélet. Alig-

¹² CSANÁDY György: *Polgári jog* Tankönyvkiadó, Budapest, 1979, 59.

ha vitatható azonban, hogy tág értelemben a szövetkezet és az egyesület vonatkozásában is társulási alapú személyegyesülésekről van szó.

IV/2. A jogi személy szocialista fejlődése. A jogi személy kategóriájának a szocialista elmélet a szovjet fejlődés során a harmincas évek közepéig nem tulajdonított nagy jelentőséget, inkább dogmatikai-történeti jelleggel tartotta fenn. A jogi személyekről szóló egyes irányzatok rendezett és részletesen ismertetett összefoglalását Moór Gyula tollából is megismerhetjük.¹³

A gazdasági-jogi elmélet bukása az 1930-as évek közepén ismét előtérbe helyezte az örökölt magánjogi kategóriákat, így a jogi személyiség fogalmát is. Ebben nyilvánvalóan közrejátszott a szövetkezetesítési folyamat befejeződése, a szövetkezetnek, mint szocialista jogi személynek a megjelenése. A szocialista jogi személyiség alapjait főleg Bratusz¹⁴, illetve Venediktov dolgozták ki az 1940-es évek második felében. A szocialista jogi személyek fejlődéséhez hozzájárult XX. Kongresszus utáni légkörben az állampolgári egyesületek elterjedése, továbbá a vállalati önállóság fokozatos növekedése is. A Szovjetunióban az állami vállalat is az 50-es évek második felében döntőbizottsági gyakorlat útján ténylegesen jogi személlyé válik.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy az európai népi demokratikus országokban a jogi személyiség eleve nagyobb jelentőséget játszott. Részben ezekben az országokban az igen rövid ideig tartó gazdasági-jogi epizód a jogi személy kategóriáját nem érintette; ebben a római jogi hagyományok nagyobb ereje is közrejátszott. Másrészről az állami vállalat mindvégig jogi személy maradt, hatályban maradtak a népi demokratikus országok jelentős részében a kereskedelmi társasági formák is. Az állami költségvetési szervek a népi demokratikus országok jelentős részében már az 1950-es évek elején jogi személynek minősültek, eléggé gyorsan lezajlott általában a szövetkezetesítési folyamat is, és a népi demokratikus átalakulás sajátosságai folytán nagyobb szerepet játszottak az egyesületek is.

A jogi személy domináns szerepre a szocialista elméletben az 1950-es évek közepén jutott. Ez látszik a szocialista polgári jogi kodifikációkban, amelyek szinte valamennyien teljes mértékben a jogi személy kategóriájával operálnak, a társadalmi és az egyéni tulajdon körében egyaránt. Az állami szektor monolit egysége annyira fellazult, hogy az állami gazdálkodó szervek jogi személyisége mellett az állami költségvetési szervek jogi személyisége is általánosan elismerésre került, az állami gazdálkodó szervezeteknek pedig valamennyi válfaja jogi személyiséget kapott. Az állami vállalat jogi személy, az állami vállalati szabályokat pedig alkalmazza a szövetkezeti szövetségek (központok), illetve társadalmi szervezetek vállalataira is, ezáltal ezek is jogi személlyé válnak. Jogi személyek a különböző típusba tartozó szövetkezetek; ezekkel az alapítói akaratból elkülönült alvagyonra rendelt ún.

¹³ MOÓR Gyula: *A jogi személyek elmélete*, MTA, Jogtud. Biz. kiadványsorozata, Bp., 1931, II. feje.

¹⁴ BRATUSZ, Sz. N.: *A szovjet polgári jog tárgya és rendszere*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1964.

intézmény-típusú jogi személyekkel szemben megjelent a személyegyesülés jellegű jogi személyiség is a szocialista jogokban.

Szétválnak továbbá az állampolgárok által létrehozott nem-gazdasági jellegű jogi személyek is, részben társadalmi szervezetekre, részben egyesületekre. Egyes szocialista országokban változatlanul létezik az örökölt alapítványi intézmény. (A magyar Polgári Törvénykönyv az alapítványt megszüntette, és csak évtizedekkel később került újra Ptk-beli szabályozásra).

Az 1960-as évek második felétől kezdődően megfigyelhető egyfelől a szocialista jogi személyiség alkalmazási körének tágulása, másik oldalról viszont szűkülése és elméleti hasznosságának relatív megkérdőjelezése is.

Egyrészt a különböző belső vállalati jogi személy társulások, ill. a nemzetközi társulások megjelenésével, valamint az állami gazdálkodó szervek belső differenciálódásának folytatódásával nő a jogi személynek minősülő szervek köre. Ugyanakkor főleg azokban a szocialista országokban, amelyek új típusú középírányító szervként egyesüléseket ill. kombinátokat hoznak létre, az alárendelt vállalatok jelentős része jogi személyiségét elveszti. Ugyancsak ezen országokban a szövetkezeti típusok egy része (pl. ipari szövetkezetek) is megszűnnek. Mindez az NDK-ban – amelynek a legfejlettebb a gazdasági-jogi elmélete – azzal jár, hogy a jogi személyiség kategóriáját az állami gazdasági szervek vonatkozásában nem használják. Az NDK állami vállalatairól szóló szabályzatai az 1970-es években a jogi személyiség kimondását mellőzték. Az egyesülést, a kombinátot, a vállalatot, sőt egyes szerzők a vállalati önszámoló egységet egyaránt jogképesnek tekintik, de ez a jogképesség nem polgári jogi jellegű, nem a jogi személyiségben áll, hanem államigazgatási, munkajogi, pénzügyi jogi és egyéb jogokat egyaránt jelent. Az NDK 1975-ös polgári törvénykönyve a jogi személyiség kategóriáját használja ugyan a szocialista szervezetek vonatkozásában is, de csak az állampolgárokkal kapcsolatos jogviszonyokban. A belső önszámolás kapcsán más országokban is csökkent a jogi személyiség jelentősége.

IV/3. A szocialista jogi személy-elméletek lényege. A szocialista polgári jogi elmélet általában elhatárolja magát a „burzsoá” jogi személy-elméletektől. Igen sajátos módon ítéli meg mind a fikciós-, mind a realitás-, mind a célvagyon-elméletet, nem is beszélve a jogi személyt a tételes joggal azonosító elméletről.

A szocialista elmélet újdonsága a jogi személy-elmélet területén elsősorban az, hogy erőteljesen hangsúlyozza a jogi személy tulajdoni alapját. A jogi személyek egyik típusában a tulajdonos alvagyont különít el vagyonából, a másiknál pedig a jogi személyiség tulajdonközösségen alapszik. Hangsúlyozza továbbá a szocialista elmélet, hogy a jogi személy nem más, mint bizonyos társadalmi viszony-komplexumok sajátos formája: eltérő társadalmi-gazdasági viszonyok húzódnak meg az állami közhatalmi, illetve költségvetési szervek, a szövetkezetek vagy a társadalmi szervezetek, illetve egyesületek mögött.

A szocialista jogban is a tételesjog határozza meg, hogy melyek a jogi személyek. A jogi személy három módon keletkezhet: közvetlenül jogszabály alapján,

állami tulajdonosi rendelkezéssel, illetve önkéntes társulással és annak állami elismerésével. Vannak azonban olyan elméleti ismérvek, amelyek alapján az állam a jogalkotás során cselekszik. Ezek az elméleti kritériumok a jogirodalomban alakultak ki, és ezek alapján történik a tételesjog, ill. a tételesjog által megszabott cselekmények révén a konkrét jogi személyek kialakítása.

A jogi személyekre vonatkozó főbb ismérveket a többségi álláspont alapján ismertetjük. Hangsúlyozzuk azonban, hogy minden egyes kritérium önmagában is vitás, továbbá, hogy a szerzők egy része egyes ismérveket nem ismer el, továbbá az egyes kritériumoknak más és más jelentőséget tulajdonítanak. A jogi személy alapvető kritériumait tankönyvirodalom alapján három lényegi pontban lehet sorolni:¹⁵

- a) Az alapítótól, ill. a tagoktól relatíve elkülönült szervezet;
- b) Az állam által elismert, vagy legalább tolerált célkitűzés;
- c) Elkülönült vagyon és erre irányuló vagyoni felelősség¹⁶.

Tekintettel arra, hogy ez az időszak a klasszikus direkt tervgazdálkodás¹⁷, a szinte teljes hierarchizmus és „államigazgatásosodás” ideje, nyilvánvaló, hogy a jogi személyiség technikai konstrukciójának átvétele ellenére a szocialista jogi személyeknek különösebb autonómiára nem volt lehetőségük¹⁸. Ebben az értelemben a nyugati jogirodalom megállapításai feltétlenül jogosak. Ahogy ezt a nyugati szerzők kifejezik, a jogi személyiség e körülmények között nem a szabadságjogok kifejezésére, hanem a praktikus, célszerűségi követelmények realizálása szolgált.¹⁹

A polgári jogi fogalmak átvétele úgy zajlott le a Szovjetunióban, hogy ezek individuális szabadságjogi jellegüket elvesztették, uralmi jogokból használati jogokká változtak.²⁰

Petev megfogalmazása alapján: a szocialista jogi személynek inkább hatáskörei és nem alanyi jogai voltak.²¹ A klasszikus direkt tervgazdálkodás korában még az a megállapítás is bizonyos mértékben megfelel a valóságnak, hogy a szocialista jogi személyek „központilag irányított” jogi személyek.²²

Az a klasszikus szocialista jogi személyiségtan, amely alkalmazkodva a Szovjetunió 1940-es, 50-es évekbeli politikai realitáshoz, a világháborús és ezután kialakuló hidegháborús körülményekhez, a szocialista demokrácia jelentős korlátozásához, továbbá a direkt tervgazdálkodás igen természetes és hierarchikus körülményeihez, a gazdasági jogi elmélet bukása után alakult ki.

¹⁵ SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása (Vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 291.

¹⁶ *Szovjetszkoje Grazdanszkoje Pravo*. I. kötet, VII. fejezet, szerk. D. H. GENKIN. Moszkva, 1950.

¹⁷ VILÁGHY Miklós–EÖRSY Gyula: *A magyar polgári jog I.*, Budapest, 1965. 129–135.

¹⁸ N. REICH: *Sozialismus und Zivilrecht*, 270–273.

¹⁹ H. SLAPNICKA: *Die sozialistische Kollektivperson*, 205–211.

²⁰ SÁRKÖZY Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása (Vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról)*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 292.

²¹ V. PETEV: *Sozialistisches Zivilrecht*, Berlin–New York, 1975, 43–47.

²² J. MARKOVITS: *Sozialistisches und bürgerliches Zivilrechts-denken in der DDR Köln*, 1969, 82–87.

Azt, hogy a népi demokráciákban rendkívül gyorsan átvették ezt a bratuszi-venediktovi elméletet, nemcsak az okozta, hogy ebben az időszakban általában a szovjet tapasztalatokat mechanikusan lemásolták. Ezekben az országokban ugyanis a jogi személyek „autonómiája” a direkt tervgazdálkodás rendkívül erős érvényesülése ellenére is nagyobb volt, mint a Szovjetunióban. Valamennyi népi demokráciában az állami vállalatok jogi személyisége kezdettől fogva nem volt vitás, és lényegében ugyanez áll a költségvetési szervekre is. Továbbá ezekben az országokban a tervszerződések elmélete hamarabb kialakult, mint a Szovjetunióban: míg a Szovjetunióban Joffe²³ és mások csak 1960-as években tudták megalapozni a tervszerződések elméletét, addig ez a népi demokráciákban lényegében az 1950-es évek közepére létrejött.²⁴ Ilyen körülmények között nem lehet csodálkozni azon, hogy főleg a csehszlovák Knapp tulajdonról szóló könyvében található variáns alapján a klasszikus szovjet jogi személyek elméletek rendkívül gyorsan elterjedtek a népi demokratikus országok jogirodalmában. Ez különösen jól látszott Magyarországon, Bulgáriában és Csehszlovákia, kevésbé az NDK és Lengyelország jogrendszerében.²⁵

Világhy Miklós, a szocialista polgári jog elméletének kiemelkedő alkotója 1949-ben a magyar iparvállalatok államosításával kapcsolatos jogi megoldások megfogalmazója. A későbbiekben fő kutatási területe az állam és vállalata,²⁶ továbbá az áruviszonyok és a polgári jog összefüggéseinek vizsgálata körébe esett.²⁷ Ekkorra már a szocialista tulajdonelmélet szembesült a saját válságjegyeivel: különböző sajátságos „osztott tulajdonelméletek” jelentek meg. E nézet absztrakt főtulajdonosnak az államot, míg a tulajdonosi jogok teljességét gyakorló altulajdonosnak az egyes gazdasági objektumokat ténylegesen üzemeltető vállalatokat tekintette.²⁸ Ezek mindegyike igyekezett tisztázni a társadalmi tulajdon, állami tulajdon, vállalati tulajdon, eszköztulajdon stb. bonyolult, és magánjogilag értelmezhetetlen kérdéskörét.²⁹ Több évtizeden át oktatták a magyar joghallgatóknak az Eörsi Gyulával közösen írt polgári jogi tankönyvét.³⁰

²³ O. SZ. JOFFE: *A szovjet civilizisztikai gondolkodás fejlődése*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979, 26.

²⁴ Eörsi Gyulának a szerződési rendszer és a vállalati jogi személyiség párhuzamos fejlődésére vonatkozó gondolatait és ennek bizonyítását a magyar állami szektor tételesjogi fejlődésén. A tervszerződések 139–141.

²⁵ V. KNAPP: *Vlastnictvív lidové demokracii*, Praha, 1952. (magyar kiadásban: *A tulajdon a népi demokráciákban*. Budapest, 1954)

²⁶ VILÁGHY Miklós: *Az állam és vállalata*, Jogtudományi Közlöny, 1967/9-10.

²⁷ VILÁGHY Miklós: *Áruviszony és polgári jog*, Állam- és Jogtudomány, 1968/3.

²⁸ SÁRÁNDI Imre: *A társadalmi tulajdon változásai*, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, Acta, XII., 27.; PRUGBERGER Tamás, *A szocialista tulajdonodosi érdekelttség erkölcsi és jogi megítélésének szempontjai a gazdaságirányítás új rendszerében*, Magyar Jog, 1969/11.

²⁹ LÁBÁDY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1997, 96.

³⁰ VILÁGHY Miklós–EÖRSY Gyula: *Magyar Polgári Jog I-II.*, Budapest, 1962.

A klasszikus szocialista jogi személy elméletek törvényi elismerése a direkt tervgazdálkodás bomlásának időszakában ment végbe. Előfutárként Romániában a venediktovi nézetek már 1954-ben a tételesjogban kifejezetten megjelentek. A következő állomás a magyar Polgári Törvénykönyv 1959-ben. Az igazi fénykorát a Szovjetunióban a 60-as évek elején élte, majd a lengyel törvényhozás is alkalmazta.

Az NDK-ban kevésbé bontakozhatott ki, részben a sajátos politikai helyzetből adódóan polgári jogalkotásra nem került sor, másrészt az 50-es években erőteljes gazdasági jogi irányzat kapott szárnyra. Csehszlovákiában szintén a gazdasági jog előtérbe kerülésével 1964-ben elkülönült Polgári Törvénykönyv–Gazdasági Törvénykönyv megalkotására került sor, ez pedig szintén kizárta a klasszikus jogi személy elmélet átvételét. A venediktovi elméletet azonban e két országban is általában elismerték.

V. A szövetkezetek helye a jogi személyek rendszerében

V/1. A szövetkezet jogállásával – tehát szervezetével és működésével kapcsolatos jogi szabályozást – Magyarországon először 1875-ben a Kereskedelmi törvénykönyv³¹ tartalmazta. A Kt. a szövetkezeteket német mintára kereskedelmi társaságnak tekintette, és így illesztette be a társas kereskedők rendszerébe. A magyar jogirodalomban 1920-1940 között több alkalommal felmerült az önálló szövetkezeti jogi szabályozás igénye, de erre csak 1947-ben került sor. A magyar Országgyűlés az 1947. évi XI. törvényben szabályozta először speciális módon a szövetkezetek jogállását. Ez a törvény a korábbi Kt.-től eltérően a szövetkezet nem egyszerűen kereskedelmi társaságként, hanem társadalmi, gazdasági és mozgalmi szervezetként szabályozta.

Az 1947-es szövetkezeti törvény az átmeneti, koalíciós idők terméke volt. Ténylegesen ezt a törvényt a gyakorlatban alig alkalmazták, mivel 1949-et követően Magyarországon megkezdődött a szövetkezeti viszonyok szocialista szabályozásának szakasza, ami szervesen összefüggött a mezőgazdaság adminisztratív átszervezésének megkezdésével, az erőszakolt kollektivizálással, az ún. kolhozosítással. A központkényszer rendszerével deformálták a szövetkezeti elveket, és lényegében államigazgatási irányítás alá helyezték, „állami vállalatossították” a szövetkezeteket.

V/2. A szocialista tulajdonelmélet – amelyet az 1950-es évek elejétől kezdve a magyar polgári jog művelői³² úgy vettek át, mint a kelet-közép-európai országok a szovjet politikai gazdaságtanból és jogi ideológiából, mint marxi alaptant – a szocialista társadalmi tulajdon két formáját, az államit és a szövetkezeti, egészen a legutóbbi időkig, közismerten két gazdálkodási formához kötötte, nevezetesen az állami vállalatokhoz és a szövetkezetekhez.

³¹ 1875. évi XXXVII. tv. Kereskedelmi törvénykönyv (Kt.).

³² VILÁGHY Miklós: *Gazdaságpolitika és polgári jog*, Akadémiai Kiadó, 1978.

A szövetkezet szovjet fogalmának feltárása során nem csupán valamiféle történelmi bűvárkodási igény vezérel bennünket. Az 1848. utáni politikai, adminisztratív erőszakkal létrehozott „szövetkezeti” rendszert a magyar politikai vezetés – mind ideológiai, gazdasági, mind pedig jogi szabályozását illetően – a Szovjetunóból importálta.³³

Amíg a politikai változások eredményeként meginduló privatizálási folyamatban a „szocialista állami tulajdon” szervezeti jogi tükréként számon tartott állami vállalatok gazdasági társasággá alakulásukban nemcsak gazdasági lényegükben változnak meg, de jogi intézményrendszerükben is eltűnnek, addig az elmúlt negyven év során létrehozott, „szövetkezeteknek” nevezett szervezetek privatizálása „szövetkezet”-ből „szövetkezet”-be történik.

V/3. Az örökölt szövetkezeti modellünk összevetése különböző külföldi példákkal: A szövetkezeti (ún. rochdale-i) elveket Nyugat-Európában lényegében két úton valósították meg³⁴:

a) Nincs kifejezett szövetkezeti forma, a szövetkezeti elveket bármely társasági formában (pjt., kkt., rt.) meg lehet valósítani. Így beszélnek pl. szövetkezeti részvénytársaságról, ami a francia vagy dán megoldás

b) A kereskedelmi (gazdasági) társaságok önálló formájaként szövetkezetet intézményesítenek. Ez a német jogcsoport jellemzője. Ebben az esetben tehát a szövetkezet sajátos, személyegyesítő kereskedelmi társaság.

V/4. Az 1992. évi szövetkezeti törvényben meghatározott intézmények, lévén, hogy a szövetkezeti törvény a szövetkezetet „közösségnek” és nem társaságnak tekinti, háttérjogként nem a gazdasági társasági törvényt³⁵ (Gt.), hanem közvetlenül a Ptk. szabályait jelöli meg. A szövetkezet tehát kívül esik a hatályos jog szerint a társaság fogalomkörén.

V/5. A szövetkezet olyan önálló jogi személy, amelynek intézményei nem a polgári demokratikus Alkotmány egyesülési szabadságára hivatkoznak vissza. Annak ellenére, hogy a szövetkezeti törvény³⁶ (a továbbiakban: Szvt.) a Ptk-t jelöli meg minden olyan vagyoni és személyi viszony szabályozására, amely az Szvt. által nem rendezett, a Ptk. nem tekinthető az Szvt. háttérjogának.³⁷ Egyrészt azért nem, mert a Ptk. nem tartalmazza az általános érvényű személyegyesülési típust, amelynek szabályaira a szövetkezeti törvényben nem rendezett vagyoni és személyi kérdések esetében támaszkodni lehetne. A Ptk.-ban szabályozott társasági forma az a tagok egyéni jogosultságait és kötelezettségeit kifejező polgári jogi társaság, amelynek

³³ SÜVEGES Márta: *Vita a jogi személyek földtulajdon-szerzési jogáról* = Sectio Juridica et Politica Tomus XVI. Publicationes Universitatis Miskolciensis, 1999, 233–257.

³⁴ SÁRKÖZY Tamás: *Gazdasági státuszjog*, Aula, 1999, 231.

³⁵ Gt. (rég.) = 1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról. Ezt hatályon kívül helyezte az 1997. évi CXLIV. tv. (új Gt.) 320. § c.) pontja.

³⁶ 1992. évi I. törvény a szövetkezetekről (Szvt.).

³⁷ GADÓ Gábor: *Szempontok a szövetkezeti törvény újraszabályozásához*, Gazdaság és Jog 7-8/96. 37–38.

szabályai alkalmatlanok a korporatív testületi jellegű szövetkezet háttérjogának. A Ptk. szabályozás során a jogalkotó nem tett mást, mint a szövetkezetet besorolta a gazdasági szervezetekről szóló fejezetbe. Azonban ennek során a szövetkezetet a szövetkezeti törvényben foglalt fogalommal lajstromozza, ez pedig azt jelenti, hogy amennyiben a Ptk. nem tartalmazza a korporatív szervezetű személyegyesülés általános fogalmát, ahogy a német jog, vagy az olasz, a holland, a svájci polgári törvénykönyvek teszik, a szövetkezetnek nincs a Ptk-ban a szövetkezettől eltérő háttérjoga. Az az abszurd helyzet áll elő, hogy a szövetkezet Ptk-ba foglalt háttérjoga a Ptk-ba beapplikált 1992. évi szövetkezeti törvény.³⁸

V/6. A gazdasági társaságok az Alkotmányban biztosított társulás szabadságát a polgári jogi szerződésen alapuló, de sajátosan a gazdasági társasági jogi intézményét jelentő, társasági szerződéssel hozzák létre és ezen szerződés keretében történik a tagok együttműködésének meghatározása. Míg az alapszabállyal létrehozott nyilvános alapítású részvénytársaság esetében is a jogügyleti alap a meghatározó mind az alapítás, mind pedig a társaság működése tekintetében. Ha a különböző társasági formák létrehozását deklaráló alkotmányos garanciák, a társaság létrehozása és működése tekintetében a sajátos társasági szerződésben jelennek meg, de ez a társasági szerződés nem alkalmazható a szövetkezetekre, mivel azok nem tartoznak a társasági jog hatálya alá. Kérdés, hogy a szövetkezetek kialakulásának milyen alkotmányos garanciái vannak és milyen intézmény alapján jön létre, és működik a szövetkezet.

A szövetkezet azon szervezetek esetében, amelyek az 1992. évi I. és II. törvény³⁹ alapján alakultak át, ún. új szövetkezetekké, valójában kívül esnek az 1990 óta kialakuló jogrendszeren. Megőrizték a „szövetkezés szabadságával”, a „szövetkezeti önkormányzattal” jellemzett szocialista intézményi jellegüket. Az intézményi jelleg lényege pedig az, hogy bár az önkéntesség politikai megoldásait deklaráló, formálisan a tagok által létrehozott szervezetekként jelentek meg a jogi szabályozásban, ezek a szövetkezeteknek nevezett szervezetek az államszocializmusban nem személyegyesületek, hanem olyan intézményi szervezetek voltak, amelyeket az államkapitalista rendszer ugyan nem közhatalmi tulajdonosként alapította, mint az állami vállalatokat. Egyrészt az 1948 után az államosított szövetkezetektől konfiskált, másrészt a kényszer erejével a tagoktól elvont vagyona alapította. A szövetkezetek létrehozása abból a célból történt, hogy az ideológiai szocializmus elmélete szerint az állam által elvégezni képtelen feladatokat áttestálja. Annak ellenére, hogy kezdetben a szövetkezetek, mint jogi személyek tulajdonnal nem rendelkezhetek – mivel csak átmenetinek szánta őket a pártállam – olyan monopoljogot adott számukra a más vagyontárgyakon, mintha azoknak tulajdonosai lettek volna.

³⁸ GADÓ: *Szemponatok...*, i.m. 42–44.

³⁹ 1992. évi II. törvény a szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról.

VI. Néhány elméleti és gyakorlati probléma felvetése

Érdemes eltűnődni azon a gondolatmeneten, amelyet évtizedes tapasztalatokkal rendelkező tudósok írásából ismerhetünk meg. Egy-egy alapvető problémára rámutatva vetek föl néhány kérdéskört.

VI/1. Az állami vállalatok privatizálásakor felmerülő „tulajdon és tulajdonos átmenetési” gondokat nem említve, a vállalati formában bekövetkezett jogi változás minden vitát, elméleti értelmezgetést feleslegessé tesz. Eltűnik az állami vállalat, és létrejön helyette egy részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság.

Nem ilyen egyszerű a helyzet a szövetkezetek esetében. A szocialista szövetkezet, amelyet a pártállam a magántulajdon társadalmazása során erőszakkal hozott létre, most, a szövetkezeti törvény feltételezése szerint a piacgazdaság igényeinek megfelelő, magántulajdonra épülő szövetkezetté alakulhat át.

Amíg az ún. szocialista társadalmi tulajdonra épülő állami vállalat minden elméleti tapogatózást, fogalmi meghatározást, újonnan kialakítandó szervezeti formát feleslegessé tevő olyan társasági formává alakult, amelyből szocialista variációk soha nem léteztek, addig a múltban szocialista szövetkezeteknek nevezett szervezeti formák úgy alakulhatnak át „polgári” típusú, piacgazdasági szövetkezetekké, hogy nem tisztáztuk: mi is volt gazdasági lényegét tekintve az a szocialista szövetkezetnek nevezett jelenség. Nyilvánvalóan nem lehet, mégis ezt tesszük.⁴⁰

A szövetkezeti lényeg ismeretének hiánya nemcsak a múlt szövetkezeteivel való elméleti és gyakorlati leszámolást teszi lehetetlenné, hanem megnehezíti a szövetkezet és a gazdasági társaságok azonosságának és különbségének felismerését.

VI/2. Az a tény, hogy a gazdasági társaságokról szóló törvény egy még stabilnak látszó, szocialistának nevezett szövetkezeti rendszerrel perspektivikusan számoló politikai rendszerben született, kialakította azt a tévhitet a szövetkezeti emberek többségében, hogy a szövetkezet és a társaság egymást kizáró, ellentétes dolgok. Az az álláspont sem helytálló, amely szerint a szövetkezetet azért nem lehet szerkezetileg a társasági törvénybe foglalni, vagy egyáltalán társaságnak tekinteni, mert akkor a szövetkezet megszűnne szövetkezet lenni és át kellene alakulnia részvénytársasággá vagy korlátolt felelősségű társasággá. Az 1948 utáni szovjet mintára kialakult „szövetkezetek”-nek nevezett szervezetek kritikai elemzésének hiányában az új szövetkezeti törvény továbbra is számos „kelet-európai” jegyet visel magán. Egyik példa erre, hogy a szövetkezetet „közösségként”, és nem „társaságként” fogja föl.

VI/3. Mindeztideig nem került sor a társadalmi tulajdon piacgazdasági igényeknek megfelelő olyan átalakítására, amely a társadalmi tulajdon magántulajdonba

⁴⁰ SÜVEGES Márta: *Vita a jogi személyek ...*, i.m. 233–236.

adásával egyidejűleg a magántulajdonná váló vagyon hatékony, a piacgazdaságnak megfelelő vállalati rendszerben történő működését is eredményezte volna.⁴¹

VI/4. Az EU Bizottsága által a Tanács 1995. decemberi, madridi ülésére készített Mezőgazdasági Stratégiai Tanulmány is hangsúlyozta, hogy a közép-kelet-európai országok mezőgazdaságában a privatizáció és az intézményi átalakulás még nem fejeződött be.⁴² Az 1990-ben megkezdődő privatizáció eredményeként a bankrendszer, az ipar, a kereskedelem, a szolgáltatási szféra tulajdoni, vállalati szerkezetének átalakítását eredményező folyamatok befejeződtek.⁴³

VI/5. Kétségtelenül igazuk van azoknak a rendszerváltás problémáit elemző szociológusoknak, politológusoknak, akik elhatárolják magukat azoktól a napi politika által hirdetett teleologikus célképzetektől, amelyek az ideológia eszközeivel az új társadalmi rend születését a tömegek előtt azzal próbálják elfogadtatni, hogy a társadalmi mozgást – beleértve a privatizációt – a piacgazdaságba és a demokráciába való átmenet folyamataként, tehát modernizációs fejlődéseként tüntetik fel.⁴⁴

A szocialista állami vállalatok kereskedelmi társasági formákká alakulása vitán felül állóvá tette az állami vállalatokról és az állami tulajdonról szóló szocialista ideológiák, nevezetesen az egységes és oszthatatlan szocialista tulajdon, a szocialista dolgozó (vállalati) kollektíva, a munkához való jog politikai fikciónak tartathatatlanságát.

VI/6. Az a tény, hogy 1988-tól kezdve az állami vállalati rendszert fokozatosan megszüntetve, a gazdasági (kereskedelmi) társasági jog szabályozza, nemcsak gazdasági értelemben volt forradalmi jelentőségű, hanem az emberi szabadságjogok folyamatos és részleges visszaállítását is jelentette, hiszen az egyesülés, mint általános emberi szabadságjog elvileg magában foglalja a gazdasági célú társulás jogát is.⁴⁵ A társasági törvény a szocialista állami vállalatok átalakításával – megelőzve az 1989 második felében meginduló alkotmányozási folyamatokat – megkezdte tehát a szocialista kollektíva elmélet formájában meghirdetett „egyéni nélküli közösségiség uralmának” megszüntetését, utat nyitva annak az individu-

⁴¹ HANTÓ Zsuzsa–Anthony OBERSCHALL: *A piacgazdaság megszületése*, 1997; HANTÓ Zsuzsa: *A mezőgazdasági privatizáció társadalmi körülményei*, Gazdálkodás, 1994. 1. szám 39–50.

⁴² FERTŐ Imre, *Beilleszthető-e a magyar mezőgazdaság az Európai Unió agrárrendszerébe?* Európa Fórum, 1997/4.

⁴³ SÁRKÖZY Tamás nyilatkozata 1997.

⁴⁴ STARK, David: *Path-Dependence and Privatization Strategies in East-central Europe. East European Politique and societies*, 1992. 6. Winter; HARCSAI István–KOVÁCH Imre–SZELÉNYI István: *A posztiszocialista átalakulási válság*, Szociológiai Szemle 1994. 1. szám; KORNAI János: *A posztiszocialista átmenet és az állam*, Társadalmi Szemle 1992/2. szám.

⁴⁵ KULCSÁR Kálmán: *Az emberi jogok ma Magyarországon*, Valóság, 1989/4. szám 4.

alizációnak, amely a piacgazdaság által meghatározott európai kultúra egyik leglényegesebb sajátossága.⁴⁶

VII. A jogi személyek szabályozásának néhány alkotmányjogi kapcsolódási pontja

Az új Polgári Törvénykönyv előkészítésére alakult Kodifikációs Főbizottság⁴⁷ határozatában⁴⁸ kifejtette, és rögzítette: „Az új Ptk-nak a hatályos Alkotmánnyal kell maradéktalanul összhangban állnia. A kodifikáció során az Alkotmány formális betartásának és az Alkotmány értéktartalmának egyaránt érvényesülnie kell. Az Alkotmányt az annak autentikus értelmezésére hivatott Alkotmánybíróság határozataiban kifejtett szövegtartalommal kell a kodifikáció során figyelembe venni. Ennek során módszeresen ki kell munkálni, és szükség szerint hasznosítani kell azokat a z alkotmánybírósági határozatokat, amelyek az Alkotmány és a polgári jog összefüggéseiben születtek.”

Az Alkotmánybíróság egyik határozatában⁴⁹ kifejtette, hogy az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl is- gazdaságpolitikailag semleges.⁵⁰ Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma nem vezethető le. A demokratikus jogállami garanciára tekintettel pedig méginkább szabad mozgásúak a társadalmi rendet alakító társadalmi viszonyok, ezért a törvény értelmezési szabályát nem elegendő az Alkotmány rendelkezéséhez és egyeztetéséhez igazítani, hanem az összhangot továbbra is fenn kell tartani a gazdasági és társadalmi rend relációjában.⁵¹

VIII. Megválaszolatlan kérdések, dilemmák, elméleti viták

Az jogi személyek sajátosságait a szocialista polgári jogtudomány az ún. társadalmi-gazdasági tulajdonviszonyokkal magyarázta. Az egységes szocialista társadalmi tulajdonon belül e nézet szerint az állami vállalat szervezeti működési rendje a

⁴⁶ KULCSÁR Kálmán: *A magyar modernizáció politikai összefüggéseiről*, Valóság 1995/ 11, 14–16.

⁴⁷ 1050/1998. (IV. 24.) Kormány határozat a polgári jogi kodifikációról Melléklete, megalapította az 1061/1999 (V. 28.) Kormány határozat 2.

⁴⁸ 2000. júl. 1-jei határozat.

⁴⁹ 33/1993. (V. 28) AB határozat.

⁵⁰ Előterjesztés a Kormány részére a személyhez fűződő jogok törvényi szabályozásának módosításáról, igazságügy-miniszter, IM/Polgár/2000/Ptk/19/4, Tervezet, 2000. szept., Kézirat, 8.

⁵¹ LÁBADY Tamás: *A nem vagyoni károkozás és a személyhez fűződő jogok sérelme esetén alkalmazandó jogkövetkezmények rendszere*, Budapest, 2000, Kézirat; Uő.: *Alkotmányjogi hatások a készülő Ptk. szabályaira* = Polgári Jogi Kodifikáció, 2000/2. 13–15.

szocialista egységes állami tulajdon képe, míg a szövetkezet a szocialista csoport-tulajdonnak a szervezeti működési formáját testesíti meg.

Az állami vállalat a kettős kollektívának volt a megnyilvánulása (össznépi és dolgozói kollektíva) a szövetkezeten belül pedig a csoport-kollektíva viszonyok érvényesültek. Mint ahogy ismeretes, a nagy és kis kollektívákból álló szocialista rendszer dolgozói kollektívája testesítette meg az állami vállalatot és a szövetkezeti jogi személyt. A régi korporatív rendszer megmarad azáltal, hogy a szocialista csoport-tulajdon azzá teszi. Hamis az a nézet, hogy a szövetkezet szerkezetét és működését egy ún. kollektíva jog alakítja. Miért is hamis? A szövetkezetek esetében sincs másról szó, mint piacgazdaságról, mint például egy részvénytársaságnál. Vagyis a társas magánvállalatok csak társaság formában létezhetnek. (!)

Felvetődik a kérdés: valójában milyen szabályok szerint működnek ezek a „jogi személyek egyes fajtái?” A külön törvények, amelyek részletesen szabályozzák ezeket a jogintézményeket, milyen relációban vannak a Ptk-val? Az egyedi eset a Ptk. háttér joga??!

A válaszokon érdemes elgondolkodni. A megoldás talán az is lehetne, hogy ezt a fejezetet hagyják ki a Ptk kodifikációja során, és a külön törvényeké legyen a „főszerep”?

A kérdés nyitva áll, és megoldásra vár. Talán az előttünk álló évek kodifikációs elképzelései ezt a problémát is vizsgálódás tárgyává teszik.

Alapvetés a magyar államháztartási jog tárgyában, különös tekintettel az államháztartás helyi szintjére

1. Az államháztartási rendszer fogalma és felépítése

Adott ország államháztartási rendszerét alaphelyzetben kétféle megközelítésmód segítségével tudjuk definiálni. Ennek megfelelően

1. Feladatmegközelítésben az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepkörvállalás gazdálkodási-pénzügyi oldalát képezi; somásan akképpen is megfogalmazhatjuk, hogy amely feladatnak az államháztartás rendszerében nincsen anyagi fedezete, azt nem tekinthetjük közfeladatnak;

2. Szervezeti megközelítésben az államháztartás egésze a közhatalmi szervek (minisztériumok, dekoncentrált szervek, polgármesteri hivatalok, stb.), illetőleg a közhatalmi szervekhez tulajdonjogilag és irányítás szempontjából egyaránt kapcsolódó közintézmények (egyetemek, általános és középiskolák, kórházak, szociális otthonok, stb.) pénzügyi-vagyoni-gazdálkodási rendszerét jelenti.

3. Egy ország államháztartási rendszere jellemzően több alrendszert foglal magában. Az államháztartási alrendszerek száma és funkciója – bár vannak stabil elemek (pl. a központi kormányzati alrendszer vagy a helyi önkormányzati alrendszer) – helytől és időtől függően változhat.

A magyar államháztartás rendszere négy alrendszerre, a központi kormányzatra, az elkülönített állami pénzalapokra, a helyi (megyei, illetve települési) és helyi kisebbségi önkormányzatokra, valamint a társadalombiztosításra tagozódik. Más megközelítésben megfogalmazva az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszerét jelenti.

A magyar államháztartás rendszerének másfajta felosztása szerint az államháztartásnak központi, illetve helyi szintje létezik. Ennek megfelelően a központi kormányzat költségvetése, az elkülönített állami pénzalapok költségvetései, valamint a társadalombiztosítás költségvetései alkotják az államháztartás központi szintjét, míg a helyi önkormányzatok költségvetései és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetései képezik az államháztartás helyi szintjét.

Az államháztartás központi szintjén – különösen az államháztartási törvény legutóbbi módosítását követően – a három vonatkozó alrendszer de facto a főköltségvetés (központi kormányzati költségvetés) és mellékköltségvetés (társadalom-

biztosítási alapok költségvetései, illetve az elkülönített állami pénzalapok költségvetései) relációjában állnak egymással.

2. Az államháztartási rendszerre vonatkozó fontosabb közös szabályok

Az államháztartás egyes alrendszerében a gazdálkodás a naptári évvel megegyező, – egy vagy több – éves költségvetések alapján folyik. Az alrendszerek éves költségvetései olyan pénzügyi tervek, amelyek az adott költségvetési évre (az érvényességi időtartamra) vonatkoztatva a feladat ellátásához teljesíthető jóváhagyott költségvetési kiadásokat és a teljesítendő várható költségvetési bevételeket előirányzatként, illetve előirányzat-teljesítésként tartalmazzák.

Alapvető szabály, hogy az államháztartás valamennyi alrendszerében minden pénzmozgásról el kell számolni. Ennek megfelelően az államháztartás alrendszereinek minden költségvetési bevétele és költségvetési kiadása költségvetésük részét képezi.

Az államháztartás alrendszerében a költségvetési gazdálkodás – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bevételi előirányzatok teljesítésének kötelezettségét és a kiadási előirányzatok felhasználásának jogosultságát foglalja magában. A kiadási előirányzat tehát nem társul felhasználási kötelezettséggel.

A költségvetési év költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak különbsége

- a költségvetés megállapításakor: a tervezett költségvetési többlet vagy hiány, illetve
- a zárszámadáskor (a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolás): a tényleges költségvetési többlet vagy hiány.

Mind a költségvetés megállapításakor, mind a zárszámadáskor

- vagy rendelkezni kell a – tervezett, illetve tényleges – költségvetési többlet (szufficit) felhasználásáról,
- vagy jóvá kell hagyni a – tervezett, illetve tényleges – költségvetési hiány (deficit) finanszírozási módját.

A költségvetési többlet évközi hasznosítása, illetve a költségvetési hiány fedezése finanszírozási célú pénzügyi műveletek (értékpapírok kibocsátása és visszavásárlása, hitelek felvétele és törlesztése, szabad pénzeszközök betétként való elhelyezése és visszavonása) útján, illetve aktív és passzív pénzügyi műveletek (a letéti, a függő, az átfutó, a kiegyenlítő és a helyesbítő kiadások és bevételek) egyenlegének figyelembevételével történik.

Ugyanakkor azonban az államháztartás rendszerének az éves költségvetések, a költségvetési gazdálkodás, az éves bevételek és kiadások aspektusából történő vizsgálata csupán a rendszer folyó működéséről ad számot, ezt nevezzük a rendszer flow-dimenziójának. E dimenzió önmagában azonban torz képet adna a közszféra gazdálkodási folyamatairól. Ugyanis az államháztartási rendszer szervezeti oldalát kitevő költségvetési szervek jelentős része – állami vagy önkormányzati –

vagyonnal is rendelkezik (ez képezi az államháztartási rendszer stock-dimenzióját), amelyek így a maguk teljességében nyilvánvalóan nem jeleníthetők meg az éves költségvetésekben, miközben a vagyonnal való gazdálkodás fontossága magától értetődő.

3. A központi kormányzati alrendszer

A központi kormányzati költségvetést mind az államháztartás egészének, mind az államháztartás központi szintjének legfontosabb, a másik három alrendszert is alapvetően meghatározó alrendszereként definiálhatjuk.

A központi költségvetés szerkezete

Szerkezetét tekintve a központi költségvetés alaphelyzetben fejezetekre tagozódik. Egy-egy költségvetési fejezet a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége. A központi költségvetés és az ellátandó feladat költségvetési kapcsolatának abban a szakmai cél szerinti költségvetési fejezetben kell megjelennie, amely fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője ellátja a számára az államháztartási törvényben, illetőleg az ennek végrehajtására kiadott rendeletekben foglalt feladatokat. A költségvetési fejezetek együttesen képezik az ún. költségvetési fejezetrendet.

A költségvetési fejezetek költségvetési címekre, alcímekre tagozódnak. A költségvetési cím (alcím) szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összességét jelenti. Költségvetési címet alkotnak például a központi költségvetési szervek, a költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai (az ún. fejezeti kezelésű előirányzatok) vagy a politikai pártok költségvetési támogatása, míg alcímként jelentkezik például az országos kisebbségi önkormányzatok működésének biztosítását szolgáló központi költségvetési támogatás. A költségvetési törvényben szereplő címek képezik összességükben az ún. költségvetési címrendet. A címrendet a Kormány a költségvetési év folyamán kiegészítheti, illetve módosíthatja, kivéve azokat a címeket, amelyek előirányzatainak megváltoztatása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Kormány köteles a címrend változásáról a költségvetés végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvényjavaslat indokolásában részletesen beszámolni.

A központi költségvetési címeken (fejezeti kezelésű előirányzatoknál a jogcím-csoportokon, jogcímeken) belül az alábbi előirányzat-csoportokat kell elkülöníteni:

- a működési célú előirányzatokat (működési költségvetés),
- a felhalmozási célú előirányzatokat (felhalmozási költségvetés),
- a kölcsönök előirányzatait, továbbá
- az egyéb speciális célú előirányzatokat.

A működési költségvetésen belül kiemelt előirányzatként kell meghatározni a

- személyi juttatások előirányzatait,
- a munkaadókat terhelő járulékok előirányzatait,
- a dologi kiadások előirányzatait,
- az ellátottak pénzbeli juttatásainak előirányzatait,
- az egyéb működési célú támogatások, kiadások előirányzatait, valamint
- a kamatfizetések előirányzatait.

A felhalmozási költségvetésen belül kiemelt előirányzatként az alábbi előirányzatokat kell elkülöníteni:

- a beruházások előirányzatai,
- a felújítások előirányzatai, valamint
- az egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatai.

A központi költségvetés bevételei és kiadásai

A természetes és jogi személyeket, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezeteket terhelő, törvényben vagy kivételesen más állami jogszabályban előírt fizetési kötelezettségeken (adók, illetékek, járulékok, bírságok, vámok, stb.) túlmenően a központi költségvetés bevételeit képezik

- a privatizációból származó, a költségvetési törvényben meghatározott bevételek;
- főszabályként a koncessziós szerződésekből (ide nem értve a kizárólagos önkormányzati tulajdon működtetésére, illetve kizárólagos önkormányzati tevékenységek gyakorlására vonatkozó koncessziós szerződéseket) származó bevételek;
- a központi költségvetési szervek tevékenységéből származó bevételek; valamint
- a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokról a központi költségvetési alrendszerbe tartozó szervek részére, illetve az általuk ellátott feladatok támogatására befizetésre pénzben beérkezett külföldi segélyekből és adományokból, továbbá egyéb forrásokból származó bevételek.

A központi költségvetésben kiadást előirányozni

- a központi költségvetési szervek feladataira,
- az állam nemzetközi, jogszabályi és szerződéses kötelezettségeinek teljesítésére,
- az államháztartás más alrendszerei részére,
- továbbá a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetőleg természetes személy részére lehet.

A központi költségvetés kiadási oldalának keretében kell szólni még két speciális költségvetési jogintézményről is, az általános tartalékról, illetőleg a céltartalékról.

A központi költségvetésben általános tartalékot kell képezni egyfelől az előre nem valószínűsíthető, illetve nem tervezhető kiadásokra, másfelől az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására. Mértékét tekintve az

általános tartalék előirányzata nem lehet több, mint a központi költségvetés kiadás főösszegének 2%-a és nem lehet kevesebb, mint annak 0,5%-a.

A céltartalék olyan, a központi költségvetésben meghatározott előirányzat, amely valamely évközi kormányzati intézkedés fedezetéül szolgál, s amelynek célját és rendeltetését ugyan meghatározták, azonban az előirányzat fejezet, cím, alcím szerinti felhasználásának megoszlása a költségvetési törvényjavaslat előkészítésekor még nem ismert.

4. A társadalombiztosítási alrendszer

A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló, a biztosítás és a szolidaritás elveinek alapján működő kötelező biztosítási rendszere. A társadalombiztosítási alrendszer alkotmányos kötődését hatályos Alkotmányunk 70/E. §-a a szociális biztonsághoz való állampolgári jog keretében rendezi, mellyel kapcsolatban kimondja, hogy az öregség, betegség, rokkantság, árvaság esetén a megélhetéshez szükséges ellátásokhoz (nyugdíj, táppénz, stb.) fűződő jogot a Magyar Köztársaság a társadalombiztosítás útján valósítja meg.

Hasonlóan a többi (bár más elveken nyugvó) biztosítási szisztémához a társadalombiztosítás is kockázatközösséget hoz létre, amely azonban – szemben a magánbiztosítási rendszerek személyi körének az önkéntesség elvéből eredő korlátozott voltával – a társadalom egészére kiterjedő kockázatközösség. E kötelező társadalmi kockázatközösség ugyanis felöleli a Magyar Köztársaság valamennyi állampolgárát, továbbá – meghatározott törvényi követelmények teljesítése esetén – a Magyar Köztársaság területén tartózkodó más természetes személyeket is.

A társadalombiztosítási jogviszony – mint járulékos jogviszony – az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal (munkajogviszony, közszolgálati jogviszony, stb.) egyidejűleg és a törvény erejénél fogva jön létre. Az alapjogviszony létrejöttékor a járulékos társadalombiztosítási jogviszonyból eredő kötelezettségek és jogosultságok automatikusan megnyílnak.

A társadalombiztosítás keretében létrejövő járulékos jogviszony kiterjed a foglalkoztatók és a biztosítottak biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos kötelezettségeire és jogosultságaira, úm.

- a biztosítottaknak a társadalombiztosítás rendszerében való részvételi kötelezettségére és jogosultságára,
- a foglalkoztatóknak a közteherviselés elvén nyugvó fizetési kötelezettségére (járulékos- és hozzájárulás-fizetési kötelezettség),
- a biztosítottaknak a közteherviselés elvén nyugvó fizetési kötelezettségére (járulékosfizetési kötelezettség), valamint
- a biztosítottaknak a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultságára (e jogosultságot a biztosított fizetési kötelezettségének teljesítése alapozza meg).

Magyarországon 1998 óta a társadalombiztosítási rendszert egy ugyancsak kötelező magánnyugdíj-biztosítási rendszer egészíti ki.

A társadalombiztosításhoz kapcsolódó magánnyugdíj-biztosítás által lefedett személyi kör azonban ma még nem teljekörű, ugyanis a törvényalkotói szándék a teljeskörűség bevezetésének hosszútávon történő fokozatos megvalósítására irányult. Ennélfogva a magánnyugdíj-biztosítási rendszerhez történő tartozás egyes állampolgárok esetében kötelező, másoknál viszont fakultatív. Kötelező a magánnyugdíj-biztosítási rendszerhez tartozás a pályakezdőknél, míg a törvény 1998. január 1-jei hatálybalépésének napján valamely alapjogviszonyban levőket választási lehetőség illette meg a társadalombiztosítás és a magánnyugdíj-biztosítás között.

Viszont szükséges kihangsúlyozni azt, hogy az – akár kötelező alapon, akár választás következtében előálló – magánnyugdíj-biztosítási rendszerhez való tartozás nem jelenti a társadalombiztosítástól való teljes elszakadást. A magánnyugdíj-biztosítás kiegészítő jellege ugyanis azt jelenti, hogy adott biztosított a társadalombiztosítással kapcsolatos fizetési kötelezettsége alól csak a törvény által meghatározott részben mentesül. A mentesülés által érintett rész viszont – törvény erejénél fogva – megtakarítási kötelezettséggé transzformálódik, amelyet a biztosított magánnyugdíj-pénztári tagdíj befizetése formájában teljesít.

Ennélfogva a magánnyugdíj-biztosítás keretében létrejövő jogviszony ugyan csak törvény erejénél fogva, valamely alapjogviszony létrejöttéhez kapcsolódóan járulékos jelleggel keletkezik. A magánnyugdíj-biztosítási jogviszonyt a tőkefedezeti jelleg hatja át. Ennek keretében a biztosítottat egyfelől a nyugdíjpénztári tagdíj fizetésének kötelezettsége terheli (megtakarítási kötelezettség), másfelől pedig a megtakarításaitól függő összegű magánnyugdíjra való jogosultság illeti meg.

Államháztartási nézőpontból összefoglalva, a társadalom-biztosítás az államháztartás szerves részét (annak egyik alrendszerét) képezi, míg a magánnyugdíjbiztosítás az államháztartáson kívül létezik. Ebből kifolyólag az állami szerepvállalás a társadalombiztosítás vonatkozásában érhető csak tetten (a magánnyugdíj-biztosítást illetően az állam csupán normatív szabályozói és törvényességi felügyeleti feladatokat lát el).

Az állami szerepvállalásnak két kiemelendő aspektusa van:

1. Részint a társadalombiztosítási rendszer működtetése és fejlesztése – nyilvánvalóan a gazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat,
2. Részint pedig az állam a társadalombiztosítási ellátások pénzügyi fedezete tekintetében mögöttes felelősséggel tartozik, azaz amennyiben a társadalombiztosítási alrendszer bevételei elmaradnak a kiadások mögött, az állam – a központi kormányzati költségvetés útján – a bevétellel nem fedezett ellátások pénzügyi fedezetét biztosítja.

Az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerének rendeltetése a társadalombiztosítás (nyugdíjbiztosítás, illetőleg egészségbiztosítás) törvényben meghatározott, kötelező feladatainak finanszírozására és ellátására terjed ki. A társadalombiztosítás két biztosítási ágának pénzügyi folyamatai az ágak önálló pénzügyi alapjain, egyfelől a Nyugdíjbiztosítási Alapon, illetve másfelől az Egészségbiztosítási Alapon keresztül bonyolódnak le. E két alap együttesen alkotja az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerét.

A társadalombiztosítás mindkét pénzügyi alapjának költségvetése címekre, alcímekre, előirányzat-csoportokra és kiemelt előirányzatokra tagozódik. Címet alkotnak a szabályozási szempontból összetartozó előirányzatok. Címként jelennek meg a működési bevételek és kiadások, ezen belül alcímet alkotnak a központi hivatali szervek és a területileg szétagoltan működő igazgatási szervek előirányzatai.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak éves költségvetését az Országgyűlés korábban külön törvényben állapította meg, a 2001. költségvetési évtől kezdődően – az államháztartás egységességének elvét akceptálva – viszont már a költségvetési törvény keretében állapítja meg (hasonlóan az elkülönített állami pénzalapok költségvetéseihez).

A társadalombiztosítási alrendszer irányításával, működésével, hatásköri és eljárási szabályaival, bevételeinek és kiadásainak körével, gazdálkodásával, vagyonaival, a központi költségvetéssel és az államháztartás többi alrendszerével való kapcsolatával összefüggő szabályokat a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól szóló 1992. évi LXXXIV. törvény tartalmazza.

A Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap felügyelete, továbbá a társadalombiztosítás igazgatási szerveinek (az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóság, illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztár) irányítása jelenleg – a korábbi társadalombiztosítási önkormányzati irányítást felváltva – állami feladatot képez.

1. A Nyugdíjbiztosítási Alapból teljesítendő kiadások pénzügyi fedezetét különösen az alábbi bevételek képezik:

- a munkáltató által fizetendő nyugdíjbiztosítási járulék;
- a nyugdíjjárulékok (pl. a biztosított – a kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíj hatálya alá tartozó személyek által fizetett – nyugdíjjárulék, a magánnyugdíjpénztár tagja által fizetett nyugdíjjárulék, a magánnyugdíjpénztár által a pénztártag egyéni számlájáról átutalt összeg);
- egyéb járulékok és hozzájárulások (pl. a szolgálati idő megszerzésére kötött megállapodás alapján befizetett nyugdíjbiztosítási járulék és nyugdíjjárulék, a munkanélküli ellátás vagy az ápolási díj után fizetett nyugdíjbiztosítási járulék);
- a késedelmi pótlék és bírság, illetve mulasztási bírság;
- a központi költségvetési hozzájárulások (pl. a gyermekgondozási segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermeknevelési támogatásban részesülők után fizetett nyugdíjbiztosítási járulék vagy a magánnyugdíjpénztárba átlépők miatti járulékkiesés pótlására biztosított költségvetési támogatás);
- az Alapból korábban kifizetett, de (pl. jogalap hiánya miatt) visszatérített összegek;
- az Alap részére tartozás fejében átadott vagyon értékesítéséből, hozamából származó bevétel;
- az Alaphoz tartozó állami vagyon értékesítéséből és egyéb bevételeiből származó összeg; továbbá
- a törvényben meghatározott működési bevételek.

A Nyugdíjbiztosítási Alap rendeltetése

- az öregségi nyugdíj;
- a hozzátartozói nyugellátások, amennyiben az nem tartozik az Egészségbiztosítási Alap finanszírozási körébe;
- az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött személyek rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugdíja, továbbá
- az öregségi nyugdíjkorhatárt be nem töltött személyek I-II. csoportos rokkantsági és baleseti rokkantsági nyugdíja kiadásainak fedezetére irányul.

2. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott kiadások fedezetére a következő bevételek szolgálnak:

- a munkáltatói egészségbiztosítási járulék;
- a biztosított által fizetett egészségbiztosítási járulék;
- egyéb járulékok és hozzájárulások (pl. baleseti járulék, megállapodás alapján fizetett egészségbiztosítási járulékot, munkáltatói táppénz-hozzájárulás, a munkanélküli ellátás után fizetett egészségbiztosítási járulék, stb.);
- az egészségügyi hozzájárulás;
- késedelmi pótlék és bírság;
- a központi költségvetésből származó hozzájárulások és térítések (pl. a terhesség-megszakítással kapcsolatos költségvetési térítések, a gyermekgondozási díj);
- az Alapból korábban kifizetett, de (pl. jogalap hiánya miatt) visszatérített összegek;
- az Alap részére tartozás fejében átadott vagyon értékesítéséből, hozamából származó bevétel;
- az Alaphoz tartozó állami vagyon értékesítéséből és egyéb bevételeiből származó összeg;
- a törvényben meghatározott működési bevételek, továbbá
- egyéb bevételek (pl. a terhesség-megszakítással kapcsolatos egyéni térítési díj).

Az Egészségbiztosítási Alapból kell finanszírozni

- a Nyugdíjbiztosítási Alap ellátási körébe nem tartozó rokkantsági, illetve baleseti rokkantsági nyugdíjakat, továbbá hozzátartozói hozzátartozói nyugellátásokat;
- a hozzátartozói baleseti nyugellátásokat;
- az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásait (táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, stb.); valamint
- az egészségbiztosítás természetben nyújtott ellátásait (gyógyító-megelőző ellátások, gyógyfürdő-szolgáltatás, gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ártámogatás, stb.).

5. Az elkülönített állami pénzalapok alrendszere

Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozó olyan alap, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé.

Elkülönített állami pénzalapot kizárólag csak törvény hozhat létre, amelyben meg kell határozni

- az alap rendeltetését,
- az alap bevételi forrásait,
- az alap terhére teljesíthető kiadások körét, valamint
- az alap tekintetében rendelkezésre feljogosított, az alap pénzeszközeinek felhasználásáért felelős minisztert.

Az elkülönített állami pénzalap létrehozásának további fontos feltétele, hogy az alap célja szerinti meghatározott feladatok finanszírozásához részben államháztartáson kívülről származó források (adójellegű befizetések, járulékok, hozzájárulások vagy bírságok formájában) legyenek közvetlenül – lényegében céladóként – hozzárendelhetők.

Az Országgyűlés az éves költségvetési törvényben az alapok költségvetését alaponként, bevételeiket és kiadásait jogcímenként, illetve – amennyiben az alap működéséről szóló törvény a jogcímek megválasztását az alappal rendelkező hatáskörébe utalja – összevont jogcímenként állapítja meg.

Az elkülönített állami pénzalapok létrehozatalát a kilencvenes évek elején meglehetősen gyakorisággal ágazati presztízsérdekek irányították, valósággal sikk lett pénzalapokat „gründolni”. Ennek eredményeképpen 1994-ben az ilyen pénzalapok száma meghaladta a harmincat. A költségvetés egységességét és átláthatóságát, továbbá a globális fedezet gazdálkodási elvét nyilvánvalóan sértő gyakorlat visszafogását a kormányzat a kilencvenes évek közepétől kezdte meg, melynek következtében 1995-ben 28 pénzalap, 1996-ban már csak 5 pénzalap működött. Jelenleg – további csökkentések eredményeképpen – két elkülönített állami pénzalap (a Munkaerőpiaci Alap, illetve a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap) létezik.

1. A Munkaerőpiaci Alapot a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény hozta létre. E törvény alapján a Munkaerőpiaci Alap célja a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a szakképzéshez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával, egységes kezelésével

- a munkanélküliek ellátásának biztosítása,
- a munkaerő alkalmazkodásának, a munkanélküliek munkához jutásának támogatása,
- a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése,
- a szakképzés fejlesztésének a támogatása,
- a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése,

- hozzájárulás a korengedményes nyugdíjak kifizetésének részbeni finanszírozásához,
- az egyes alaprészekből (szolidaritási alaprész, jövedelempótló támogatás alaprész, foglalkoztatási alaprész, bérgarancia alaprész, szakképzési alaprész, rehabilitációs alaprész, illetve működési alaprész) finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása, valamint
- hozzájárulás a munkaerőpiaci szervezet működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához.

A Munkaerőpiaci Alap bevételi forrásait az alábbiak képezik:

- munkaadói járulék,
- munkavállalói járulék,
- rehabilitációs hozzájárulás,
- szakképzési hozzájárulás,
- központi költségvetési támogatás,
- privatizációból származó bevételek, valamint
- egyéb bevételek (pl. az alap javára teljesített visszafizetések, a hatósági eljárás alapján befolyt bevételek, bírságok, kamatbevételek, stb.).

A Munkaerőpiaci Alappal – e jogosultságát egyes stratégiai kérdések tekintetében a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületével, illetve a szakképzési alaprész tekintetében az oktatási miniszterrel megosztva – a szociális és családügyi miniszter rendelkezik.

2. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény hozta létre. Eszerint az alap a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésére, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti és végleges elhelyezésére szolgáló tárolók létesítését és üzemeltetését, illetve a nukleáris létesítmények leszerelésének (lebontásának) finanszírozását biztosító és kizárólag ezt a célt szolgáló elkülönített állami pénzalap.

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap feladat-finanszírozásának pénzügyi fedezetét az ún. engedélyesek (az atomenergia alkalmazói közül azok, akik hatósági engedéllyel engedélyköteles tevékenységet folytatnak; pl. a Paksi Atomerőmű Rt.) befizetései jelentik.

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alappal a Kormánynak az Országos Atomenergia Hivatal feletti felügyeletét ellátó tagja – ez jelenleg a gazdasági miniszter – rendelkezik.

6. A helyi önkormányzati alrendszer

Egy modern polgári demokráciában a helyi önkormányzatiság eszmeiségének elismerése, a helyi önkormányzati rendszer működése az állami-társadalmi berendezkedés elengedhetetlen kellékeként kell létezzen. A helyi (települési, illetőleg megyei) önkormányzatok az állami szerepkörvállalás vonatkozásában munka- és hatalommegosztási szemszögből egyaránt szignifikánsak. A decentralizáció kereté-

ben egyfelől a helyi önkormányzatok jelentős számban látnak el helyi relevanciájú feladatokat, ezzel egyúttal az állami szervezetrendszer is tehermentesítik (munkamegosztási reláció). Továbbá másfelől – úgyszintén a decentralizáció keretében – a helyi önkormányzatok a központi hatalom viszonylagos lokális ellenpontját is jelentik (hatalommegosztási reláció). A munkamegosztási reláció nem, viszont a hatalommegosztási reláció nyilvánvalóan csak a helyi önkormányzati önállóság valóra váltásával realizálható, rögtön hozzátéve, hogy ez az önkormányzati autonómia az állam egységének a legkisebb sérelme nélkül, a hatályos törvények által megszabott keretek között, azaz nem abszolút, csupán viszonylagos értelemben képzelhető el.

A helyi önkormányzatok relatív autonómiájának kiemelkedően fontos részelemét jelenti az önkormányzatok gazdasági (gazdálkodási, pénzügyi, stb.) önállósága.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának jogi alapjait – hasonlóan az önkormányzati autonómia többi eleméhez – a Magyar Köztársaság Alkotmánya fektette le. Etekintetben az alkotmányos szöveg¹ öt figyelemre méltó kitélt tartalmaz, amelyek az alábbiak:

1. A helyi önkormányzati tulajdon, az e tulajdonhoz fűződő tulajdonosi jogok elismerése.

2. A helyi önkormányzati gazdálkodási önállóság, a bevételekkel való önálló gazdálkodás elismerése.

3. A helyi önkormányzati feladat-ellátás pénzügyi forrásainak megalapozása, egyfelől a saját bevételre jogosultság, másfelől az állami támogatásra való jogosultság formájában.

4. A bevételi források oldalán kiemelkedő jogi-jogpolitikai relevanciával bíró helyi adóztatási jog elismerése.

5. A helyi önkormányzatok vállalkozási szabadságának elismerése, amely azonban csak az önkormányzat saját felelőssége mellett lehetséges.

Valamennyi magyar helyi önkormányzat saját költségvetés alapján működik, melynek alapján finanszírozza és látja el a helyi önkormányzatokról szóló és más törvényben meghatározott feladatait.

Az önkormányzat költségvetési rendelet tervezetét a Kormány által rendelkezésre bocsátott költségvetési irányelvek és az önkormányzati pénzügyi szabályozás előzetes elgondolásai figyelembevételével kell összeállítani. A helyi önkormányzati költségvetést a képviselő-testület (közgyűlés) a központi költségvetési törvény elfogadását követően, az abban foglalt előírások és követelmények, az állami hozzájárulásoknak, támogatásoknak az önkormányzatot megillető normatívái, valamint a központosított előírányzatok tervezett igénybevétele alapján állapítja meg.

Költségvetéséről – csakúgy mint a költségvetése végrehajtásáról (az ún. zárszámadról), továbbá szükség esetén a pótköltségvetéséről – a helyi önkormányzat képviselő-testületének (a megyékben, a fővárosban és a megyei jogú városokban az

¹ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmánya 44/A. § (1) bekezdésének b)-d) pontjait.

testület, illetőleg a közgyűlés nem ruházhatja át. Az elfogadott költségvetéséről az önkormányzat – az államháztartási információs és mérlegrendszernek megfelelően – tájékoztatja a Kormányt.

Az önkormányzati költségvetési rendeletben a helyi költségvetési szervek címeket alkotnak, továbbá a költségvetési szervekhez nem rendelhető kiadásokat és bevételeket címekre kell bontani (címrend). A címeken belül a működési és felhalmozási célú bevételi és kiadási előirányzatokat egymástól elkülönítetten kell megállapítani. A helyi önkormányzati költségvetési rendeletben elkülönítetten szerepelnek az általános tartalék és a céltartalék előirányzatok.

A költségvetési rendeletben kell meghatározni

- a tervezett (létrejött) bevételi többlet felhasználását, vagy
- a tervezett (létrejött) hiány fedezésének módját.

Helyi önkormányzati pótköltségvetési rendelet elfogadása akkor szükséges, ha a költségvetési év folyamán a körülmények oly módon változnak meg, hogy ezek a helyi önkormányzat költségvetésének teljesítését jelentősen veszélyeztetik.

A helyi önkormányzatok bevételei

A helyi önkormányzatok költségvetéseiben a bevételi forrásszerkezet három főbb pillérré épül fel, viz.

- állami támogatások,
- átengedett, megosztott bevételek, valamint
- saját bevételek.

A forrás-struktúra első két elemét (állami támogatások, illetve átengedett, megosztott bevételek) az állami befolyásolás nyilvánvalóan közvetlen módon van jelen, a finanszírozás részleteit (támogatások jogcímei, fajlagos összegei, döntés a felhasználási kööttség kérdésében, az átengedett, megosztott bevételeknél a megosztási kulcs meghatározása, stb.) ugyanis az Országgyűlés mindkét esetben a központi költségvetési törvényben állapítja meg – azaz a forrás központi döntés függvénye.

Ugyanakkor a forrás-struktúra harmadik elemét kitevő saját bevételek körében érvényesül az önkormányzati önállóság, lévén, hogy az e körben bevételként jelentkező pénzek helyi döntés eredményei. A kép teljességéhez persze az is hozzátartozik, hogy az állami ráhatástól itt sem lehet teljes mértékben eltekinteni (pl. a helyi adók bevezetésénél a helyi adókról szóló törvény számos kööttséget állapít meg), azaz a bevételt eredményező helyi döntés az önkormányzati relatív autonómia keretében születik meg.

Állami támogatások

Az állami támogatások forrás-csoportjára a nagyfokú heterogenitás jellemző. E forrás-csoport egyes elemeit kitevő támogatási fajták mindegyike esetében központi kérdésként jelentkeznek:

- egyfelől az adott támogatáshoz való alanyi jog, a támogatás normatív jellege (értve ezalatt, hogy meghatározott mutatók alapján minden érintett önkormányzat részesül a támogatásból) vagy ennek hiánya (értve ezalatt, hogy a támogatás folyósítása kérelem, pályázat, vagy más eszköz alapján történő odaítéléstől függ), illetőleg
- másfelől az adott támogatás felhasználására vonatkozó kötöttség léte (értve ezalatt, hogy a pénz csak meghatározott feladatra használható fel; a szakzsargon ezt nevezi „pántlikázott” pénzeszköznek) vagy a felhasználási kötöttség hiánya (értve ezalatt, hogy a támogatás összege elvileg bármilyen feladat elvégzésére felhasználható).

A helyi önkormányzati alrendszerhez folyósítandó állami támogatások körében első lépésként célszerű a főtámogatási rendszer, illetőleg a kiegészítő támogatási rendszerek szerinti elkülönítés.

1. A helyi önkormányzatok finanszírozásában a főtámogatási rendszert az ún. normatív állami költségvetési hozzájárulások (széles körben ismert köznapi szóhasználatnál élve, a fejkvóták) testesítik meg.

A normatív állami költségvetési hozzájárulásokkal összefüggésben kiemelkedően fontos jogi garanciát rögzít a helyi önkormányzatokról szóló törvény, melynek értelmében a támogatás összege a költségvetési év során nem mérsékelhető.

Elnevezéséből is következően a normatív állami költségvetési hozzájárulások valamennyi magyarországi helyi önkormányzat költségvetésében fontos (bár volumenében nyilvánvalóan eltérő) szerepet játszanak. A normativitás megléte mellett a felhasználásra vonatkozó szabály is egyértelműen az önkormányzatoknak, az önkormányzati önállóságnak kedvez. Ugyanis a szóbanforgó állami támogatás-fajta – bár, mint látni fogjuk konkrét jogcímei konkrét feladatokra vagy intézményekre utalnak – nem involvál sem feladatfinanszírozást, sem intézményfinanszírozást, csupán egyfajta disztribúciós eszközként funkcionál. Mindebből következően a normatív állami költségvetési hozzájárulások mentesek a felhasználási kötöttségtől. [E kategória tehát semmiképpen nem keverendő össze a normatív módon elosztott kötött felhasználású állami támogatások kategóriájával, ezek ugyanis a kiegészítő állami támogatási rendszerekhez sorolandók – lásd a későbbiekben.]

A normatív állami költségvetési hozzájárulások körében az egyes helyi önkormányzatokat megillető tényleges, nominális pénzeszköz két tényezőtől függ – részint a támogatási jogcímeiktől (pl. iskolai oktatás, iskolai szakképzés, óvodai nevelés) és az ezekre jutó fajlagos forintösszegektől (ez költségvetési évenként változó lehet, pl. a 2000. évi költségvetésben az általános iskolai oktatásnál 104 ezer forint tanulónként), részint pedig a fajlagos forintösszegek szorzójaként szerephez jutó, az adott önkormányzatra érvényes mutatószámától, feladatmutatótól (pl. az említett esethez kapcsolódva az adott településen iskolába járó tanulók száma, vagy az óvodai-iskolai szervezett intézményi étkeztetés jogcíme esetén az étkezésben résztvevő gyermekek, tanulók száma, vagy igazgatási-adminisztratív feladatok esetében a lakosságszám). A támogatási jogcímeket és a fajlagos forintösszegeket az Országgyűlés a költségvetési törvény keretében határozza meg, míg a fajlagos forint-

összeget szorzószámát jelentő mutatószámok, feladatmutatók megállapítására az önkormányzatok adatszolgáltatása alapján kerül sor. Az ekképpen kiszámított normatív állami költségvetési hozzájárulásokat önkormányzatonként és jogcímenként a pénzügyminiszter és a belügyminiszter minden év február 1-ig együttes rendeletben hirdeti ki.

2. A helyi önkormányzatok pénzellátásában szerephez jutó kiegészítő támogatási rendszerek az alábbiak:

- a címzett támogatások,
- a céltámogatások,
- a központosított előirányzatok,
- a működésképtelen helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása,
- a normatív módon elosztott, kötött felhasználású támogatások,
- a színházi támogatás,
- a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás, valamint
- a céljellegű decentralizált támogatás.

Tekintettel arra, hogy a kiegészítő támogatási rendszerek egyes összetevőinek eltérő a stabilitása, valamint az egyes támogatási rendszerek fontosságát illetően is jelentős különbségek tapasztalhatók, az alábbiakban csak az egyszerre stabil és releváns címzett támogatások, céltámogatások, központosított támogatások és működésképtelenné vált helyi önkormányzatokat megillető kiegészítő támogatások rövid bemutatására kerítünk sort.

a) Címzett támogatás a helyi önkormányzatok egyes, nagy költségigényű beruházási feladataihoz nyújtható, feltéve, hogy a szóbanforgó beruházás

- vízgazdálkodási, egészségügyi, szociális, közoktatási és kulturális önkormányzati térségi, vagy jogszabály által elfogadott országos, illetve törvényben meghatározott fővárosi, megyei szakmai fejlesztési programba foglalt önkormányzati feladatok ellátását szolgálja,
- a cél szerinti alapfunkció ellátását szolgáló, műszaki-pénzügyi-gazdasági szempontból előkészített, önkormányzati feladat hatékony ellátásához szükséges,
- a cél szerinti alapfunkció ellátására alkalmas és önállóan üzembe helyezhető,
- megvalósítását a támogatási igény benyújtása előtt nem kezdték el,
- kiemelt fontosságú, 200 millió forint feletti beruházási összköltséggel jár, illetőleg
- céltámogatási körben nem támogatható.²

A támogatás mértéke legfeljebb a beruházási összköltségnek az önkormányzati saját forrásból nem fedezett részével adekvát összegű pénzeszköz lehet.

Címzett támogatás nyújtására a törvényi feltételeknek megfelelő helyi önkormányzat igénylése alapján kerülhet sor – azaz e támogatási fajta nem jár alanyi jogon és konkrét összegét nem határozzák meg normatív mutatók. A beérkezett

² E feltételektől eltérően is nyújtható címzett támogatás a válsághelyzetek problémáinak kezelése céljából.

önkormányzati igényekről – a Kormány rangsorolása és benyújtott törvényjavaslata alapján – az Országgyűlés törvényben dönt.

A címzett támogatást igénybe vevő helyi önkormányzat a támogatási előirányzat felhasználásáról a beruházás befejezését követő év végéig – a finanszírozó pénzügyintézet és a területileg illetékes TÁKISZ bevonásával – köteles elszámolni, illetőleg ezzel egyidejűleg a fel nem használt előirányzatról le kell mondania.

b) A céltámogatások – hasonlóképpen a címzett támogatásokhoz – szintén a helyi önkormányzatok beruházásainak megvalósításához igényelhetők, feltéve, hogy az adott beruházás

- megfelel a törvényben meghatározott céloknak és feltételeknek,
- a cél szerinti alapfunkció ellátását szolgáló, műszaki-pénzügyi-gazdasági szempontból előkészített, önkormányzati feladat hatékony ellátásához szükséges,
- a cél szerinti alapfunkció ellátására alkalmas és önállóan üzembe helyezhető,
- megvalósítását a támogatási igény benyújtása előtt nem kezdték el, illetőleg
- címzett támogatás körében nem támogatható.

A támogatható, össztársadalmi méretekben releváns célok körét az Országgyűlés egy vagy több évre érvényes módon törvényben állapítja meg. Ennek megfelelően az 1999-2001. évekre vonatkoztatva támogatandó cél

- a vízgazdálkodás (szennyvíz-elvezetés és -tisztítás, szennyvízcsatorna-hálózat építése, települési folyékony hulladék tisztítótelep építése),
- az oktatás (életveszélyessé vált tantermek kiváltása),
- az egészségügy (orvosi műszerek, gépek beszerzései), valamint
- a hulladékgazdálkodás (települési szilárd hulladék lerakó telep építése) körében megvalósuló önkormányzati beruházás lehet.³

Az egyes célok támogatások mértékét és feltételeit ugyancsak törvényben kell megállapítani. Mindezt figyelembe véve a helyi önkormányzatok – akár egyedileg, akár egymással összefogva, társulva – céltámogatást igényelhetnek. A helyi önkormányzati törvény alapján a feltételeknek megfelelő önkormányzat a céltámogatásra jogosult, tehát a céltámogatás – szemben a címzett támogatással – alanyi joggal jár (ugyanakkor viszont a kép teljességéhez hozzátartozik, hogy a központi költségvetésben erre előirányzott pénzösszeg véges volta természetes gátat szab az igények adott évben történő kielégítésének).

A helyi önkormányzatok igénybejelentései alapján a céltámogatások nyújtásáról – törvényi felhatalmazás alapján, a törvény által meghatározott igény-rangsorolási szempontoknak megfelelően – a Kormány közleményt tesz közzé. E közleményben a Kormány a támogatás nyújtásának ütemezését is meghatározza.

A céltámogatási összeg felhasználása tekintetében a támogatásban részesült helyi önkormányzatot értelemszerűen felhasználási kötelezettség terheli, s ezzel összefüggésben az elszámolási és a visszatérítési kötelezettség is a címzett támogatásokhoz hasonló módon alakul.

³ Lásd az 1992. évi LXXXIX. törvény 4. számú mellékletét.

c) A központosított előirányzatok kiegészítő támogatási rendszere keretében költségvetési évenként részben változó jogcímekkel és tartalommal jutnak támogatási bevételekhez a helyi önkormányzatok. Az e körben a költségvetési törvényekben megjelenített támogatási jogcímek meglehetősen sokszínű képet mutatnak, olyan egymástól homlokegyenest eltérő feladatok kiegészítő finanszírozása tartozik ide, mint például a lakosság közműfejlesztési támogatása, a kompok és révek fenntartásának, illetve felújításának támogatása vagy a helyi kisebbségi önkormányzatok működésének általános támogatása. A támogatások odaítélésére pályázati rendszer keretében kerül sor, ennek, valamint az odaítélt támogatás folyósításának bonyolítását az egyes jogcímek jellegétől függően más-más központi közigazgatási szervek, illetőleg interminisztériális szervek (tárcaközi bizottságok) látják el. A központosított előirányzatok tekintetében a helyi önkormányzatot felhasználási kötöttség terheli.

d) A működésképtelenné vált helyi önkormányzati támogatási rendszer manifesztált célja az önkormányzati autonómia és működőképesség megőrzése és védelme. A támogatások feltételeiről és mértékéről az Országgyűlés az állami költségvetési törvényben dönt. E kiegészítő támogatási rendszernek jelenleg két megjelenési formája (kétféle támogatási jogcíme) ismeretes.

Az első jogcímnél az önhibáján kívül hátrányos helyzetben levő⁴ helyi önkormányzatok igényelhetnek pótlólagos pénzeszközt a forráshiányuk (az ún. működési forráshiány) rendezése érdekében. A működési forráshiány azonban csak akkor válhat támogatási jogalappá, ha

- mértéke jelentős és ennek következtében az önkormányzati ellátóképesség is jelentős mértékben csökken, továbbá
- az érintett önkormányzat a saját források (helyi saját bevételek) maximális kiaknázása és a költséghatékony működés ellenére sem képes a kötelező önkormányzati feladatok megfelelő színvonalú ellátására.

A második jogcím esetében pedig a tartósan fizetéseképtelen helyzetben levő helyi önkormányzatok a fizetéseképtelenség átmeneti kezelése, a fizetési gondok átmeneti áthidalása, valamint az adósságrendezési helyzettel összefüggő költségek fedezete végett folyamodhatnak állami támogatásért. E támogatási jogcím szolgálhatja

- az adósságrendezésre irányuló önkormányzati hitelfelvétel visszerthes kamattámogatását,
- az adósságrendezés alatt az ellátási képesség jelentős csökkenése esetén működési célra igényelhető támogatást (itt azonban – hasonlóan az önhibáján kívül forráshiányos önkormányzat támogatásához – feltétel a saját bevételi források maximális kiaknázása, valamint a költséghatékony működés), valamint
- a pénzügyi gondnok díjának fedezetét.

⁴ Ebből ered a szakzsargonban bevett elnevezésük: az ún. ÖNHIKI-támogatás.

Átengedett, megosztott bevételek

Az átengedett, megosztott (tehát a közvetlen állami-kormányzati befolyásolásnak úgyszintén kitett) bevételek körében a költségvetés hat fajta bevétel-típust szerepeltet, amelyek az alábbiak:

- személyi jövedelemadó,
- gépjárműadó,
- illetékbevételek,
- környezetvédelmi bírság,
- a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó, valamint
- a korábbi tanácsai vállalat jogutódjának értékesítésekor származó készpénzbevétel.

1. Az átengedett, megosztott helyi önkormányzati bevételek között megkülönböztetett figyelmet érdemel a személyi jövedelemadó (SZJA) átengedett részéből származó bevétel. Jelenleg e jogcím alapján a helyi önkormányzatokat globálisan a költségvetési évet megelőző második évben az állandó lakosok által bevallott – s az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) által településenként kimutatott – személyi jövedelemadó 40%-a illeti meg.

A személyi jövedelemadóból származó globális főösszeg (a 40 százalék) három, különböző elvekkel és eszközökkel működő finanszírozási csatornán keresztül folyik az önkormányzati büdzsékbe.

a) Közvetlen részesedésű átengedett személyi jövedelemadó

Valamennyi települési önkormányzatot megilleti a közigazgatási területére kimutatott személyi jövedelemadó 5 százaléka, ez képezi a személyi jövedelemadó közvetlenül (a befolyt adójövedelem keletkezési helyszínére) visszaáramló részét. A közvetlen részesedésű SZJA hátránya, hogy túlzottan magas százalékban történő visszaosztása tovább növeli a gazdagabb és a szegényebb önkormányzatok közötti forráskülönbségeket. Erre tekintettel – azaz közvetve területi kiegyenlítést szolgáló módon – az elmúlt időszakban a közvetlen részesedésű személyi jövedelemadó visszaszorulásának lehetünk tanúi (1999-ben ez a jogcím még az SZJA 15 százalékát érintette).

b) Normatív részesedésű átengedett személyi jövedelemadó

Ezidőtájt a helyi önkormányzatokat együttesen a személyi jövedelemadó 27,77%-a illeti meg, éspedig

- személyi jövedelemadó részesedés jogcímén a megyei önkormányzatokat, illetőleg
- a normatív állami hozzájárulás kiegészítése jogcímén a helyi önkormányzatokat.

c) Pozitív diszkrimináció alapján elosztott, normatív részesedésű átengedett személyi jövedelemadó

A 40 százaléknyi SZJA globális főösszegeből – a közvetlen részesedésű átengedett személyi jövedelemadó és a normatív részesedésű átengedett személyi jövedelem-

adó után – fennmaradó 7,23% elosztása a települési önkormányzatok bevételeiben meglévő aránytalanság mérséklését, a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölését, a közvetlen területi nivellációt szolgálja. E finanszírozási csatorna – a bevételek differenciálódásának csökkentése érdekében – a közvetlen részesedésű személyi jövedelemadónak, illetve a helyi iparűzési adóból elérhető bevétel meghatározott hányadának (az ún. adóerő-képességnek⁵) az egy főre eső együttes összege alapján juttatja bevételhez a települési önkormányzatokat.

A személyi jövedelemadóból – bármely finanszírozási csatornán keresztül – a helyi önkormányzatokat megillető összegeket önkormányzatonként és jogcímenként részletezve a pénzügyminiszter és a belügyminiszter együttes rendelete minden év február 1. napjáig teszi közzé.

2. A belföldi gépjárművek után beszedett gépjárműadóból a hatályos törvény szerinti alsó adótétellel számított összeg (a gépjármű-alapadó) 50 százaléka illeti meg az adót beszedő települési önkormányzatot. Amennyiben azonban a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve közgyűlése – diszkrecionális jogkörében – a törvény szerinti alsó adótételnél magasabb mértéket állapít meg (gépjármű kiegészítő adó), a különbözetből származó bevétel már teljes egészében az adót beszedő települési önkormányzat költségvetésébe folyik be. Mindemellett ugyancsak száz százalékan a települési önkormányzati büdzsét gazdagítja a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel.

3. A megyei illetékhivatalok, valamint a Fővárosi Illetékhivatal által beszedett illeték felerészben a központi büdzsébe, felerészben pedig a fővárosi, a megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatok költségvetéseibe folyik be. E főszabály alól kivételt képez az ingatlan-nyilvántartási eljárási illetékbevitel, amelynek esetében a bevétel 90 százaléka jut a központi költségvetésbe (figyelemmel arra a tényre, hogy az ingatlan-nyilvántartásokat vezető földhivatalok dekoncentrált közigazgatási szervként, azaz az állam finanszírozásában működnek), s csak a fennmaradó 10 százalék illeti meg a fővárosi, a megyei, illetve a megyei jogú városi önkormányzatokat.

4. A környezetvédelmi bírság esetében a jogerősen kiszabott és beszedett bírság elosztása a bírságot kiszabó közigazgatási szerv jogi státuszától függő módon alakul. Amennyiben ugyanis a bírságot a települési önkormányzat rója ki, akkor a befolyt bírság teljes összege a bírságot megállapító települési önkormányzaté. Míg ha a bírság alkalmazója a területi környezetvédelmi hatóság, akkor a települési önkormányzatot a területén jogerősen kiszabott és abból befolyt környezetvédelmi bírság összegének 30 százaléka illeti meg.

5. A termőföld-bérbeadásból származó jövedelem utáni – a települési önkormányzatok által beszedett – személyi jövedelemadó 100%-a a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg.

⁵ Az adóerő-képesség kiszámításának módját a költségvetési törvény melléklete állapítja meg.

6. A helyi önkormányzatok 1990. évi megalakulásakor – az alapítói jog gyakorlása tekintetében – tanácsi vállalat jogutódjának (állami vagyon felett tulajdonosi jogosítvánnyal rendelkező szervezet által történő) értékesítéséből származó készpénzbevétel 50 százaléka az alapítói jogot gyakorló helyi (települési vagy megyei) önkormányzatot illeti meg.

Helyi saját bevételek

A helyben keletkező, helyi önkormányzati saját bevételek csoportjába tartozónak ismerjük el mindazokat a bevételi forrásokat, amelyek a helyi önkormányzat döntésétől függően léteznek, tehát a közvetlen állami-kormányzati befolyásolástól mentesen, szuverén helyi önkormányzati döntés eredményeképpen keletkeznek. A helyi saját bevételek csoportjában a következő bevétel-típusok fordulhatnak elő:

- a helyi adókról szóló törvényben meghatározott keretek között megállapított és kivetett helyi adók;
- díjbevételek (pl. parkolási díj, közterület-használati díj);
- a saját tevékenységből, vállalkozásból, illetőleg az önkormányzati vagyon hozadékból származó

1. nyereség, 2. osztalék, 3. kamat, 4. bérleti díj;

- az önkormányzati tulajdon értékesítéséből származó bevétel (privatizációs bevétel);
- az – államháztartás valamely alrendszerétől – átvett pénzeszközök ;
- az önkormányzatot megillető vadászati jog haszonbérbe adásából származó bevétel;
- hitelfelvételből származó pénzbevétel; valamint
- egyéb bevételek (pl. koncessziós díj).

Már az önkormányzati autonómia gazdasági-pénzügyi elemének alkotmányos összefüggéseinél szóltunk arról, hogy a helyi saját bevételek között megkülönböztetett figyelmet kell szentelni a helyi adóztatási jognak, a helyi adók kivetéséből származó saját bevételeknek. Erre tekintettel a helyi saját bevételeknek erre a körére külön indokolt kitérni.

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényben megállapított keretek között a települési önkormányzatok⁶ képviselő-testületei szuverén módon⁷ dönthetnek különösen

- valamely, a helyi adótörvényben meghatározott helyi adónem bevezetéséről,
- a bevezetett adónem – törvényi kereteket (adómaximumokat) figyelembe vevő – mértékéről, valamint

⁶ Hatályos jogunk értelmében a megyei önkormányzatoknak helyi adókivetési joga nincs.

⁷ Bár korántsem teljesen presszió-mentes módon, hiszen mint például az ÖNHIKI-támogatásnál is láthattuk, a támogatás folyósításának egyik fontos feltétele a helyi források – s köztük különösképpen a helyi adóforrások – maximális kihasználása.

- a bevezetett adónem tekintetében az adóalanyokat megillető – a törvényben megállapítottakhoz képest – további kedvezményekről és mentességekről.

A helyi adóztatással összefüggésben kiemelkedően fontos jogi garanciákat jelent, hogy valamely helyi adónem (vagy akár – figyelemmel viszont a kettős adóztatás tilalmára – több helyi adónem) bevezetését a települési önkormányzat képviselő-testülete vagy közgyűlése

- kizárólagos hatáskörben eljárva (azaz e döntési jogkör tekintetében hatáskörgyakorlás átruházási tilalom áll fenn), és
- csak jogszabályi formában (azaz önkormányzati rendelet elfogadásával) teheti meg.

A helyi adókról szóló törvény többféle – az adó potenciális alanyára és az adó tárgyra figyelemmel is eltérő jellegű – helyi adónem közül választás lehetőségét kínálja fel valamennyi magyar települési önkormányzatnak. Mindennek alapján a helyi adók lehetnek

- vagyoni típusú adók, ezen belül építményadó (a beépített belterületi ingatlanok után kivethető adó), telekadó (a beépítetlen belterületi ingatlanok után kivethető adó), valamint az idegenforgalmi építményadó (a turisztikai-idegenforgalmi célt szolgáló építmények után kivethető adó);
- kommunális jellegű adók, ezen belül a magánszemélyek kommunális adója, a vállalkozók kommunális adója, valamint a vendégéjszakák után számított idegenforgalmi adó; továbbá
- a helyi iparüzési adó (melynek kiszámítási alapját az adott egyéni vagy társas vállalkozó törvényben meghatározott tételekkel korrigálható éves nettó árbevétele képezi).⁸

A helyi önkormányzatok kiadásai

A helyi (települési és megyei) önkormányzatok költségvetéseinek kiadási oldalain jelentkező tételei döntő részben az Országgyűlés által – részben egységesen, részben differenciált módon – a helyi önkormányzatokhoz telepített feladat- és hatáskörökön alapszanak. E feladatokat és hatásköröket alaphelyzetben – ideértve a hatáskörtelepítés általános rendező elveit is – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, valamint emellett kiegészítő jelleggel speciális, nagyjából ágazati törvények (pl. közoktatási törvény, koncessziós törvény) határozzák meg.

A helyi önkormányzati törvény igen tág körben állapítja meg az önkormányzatok potenciális, a helyi közügyek körébe sorolandó feladat- és hatásköreit. Ezen belül – európai összehasonlításban nézve is – különösen széles felelősségi kört rendel a települési (községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi, továbbá fővárosi kerületi) önkormányzatokra. A széles felelősségi körrel adekvátna a

⁸ Gyakorlati jelentőségét tekintve a helyi adónemek közül kiemelkedik a helyi iparüzési adó, amely egymagában produkálja az országos méretekben beszédett összes helyi adóbevételeknek hozzávetőlegesen a négyötöd részét.

magyar települések önkormányzatai feladatok sokaságát látják el, illetőleg hatáskörök sokaságát gyakorlják akár a helyi közszolgáltatásokat, akár a helyi közhatalmi feladatokat illetően.

Fentiek alapján potenciális települési önkormányzati feladatot képez a településfejlesztés és a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, valamint a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi tömegközlekedés biztosítása, a köztisztaság és a településtisztaság biztosítása, a helyi tűzvédelemről való gondoskodás, a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodás, a helyi energiaszolgáltatásban való közreműködés, a foglalkoztatás megoldásában való közreműködés, az óvodáról való gondoskodás, az alapfokú nevelésről és oktatásról való gondoskodás, az egészségügyi ellátásról való gondoskodás, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése, a szociális ellátásról való gondoskodás, a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás, a közösségi tér biztosítása, a közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, valamint a sport támogatása, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása.

A felsorolt feladat- és hatáskörök csupán exemplifikatív, s nem taxatív jellegű felsorolást jelentenek. E feladatlistán belül adott települési önkormányzat főszabályként – figyelemmel a közigazgatási területén élő lakosság igényeire, valamint saját anyagi lehetőségeire, a rendelkezésére álló pénzeszközök nagyságára – önállóan dönt arról, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és milyen módon lát el.

Léteznek ugyanakkor olyan települési önkormányzati feladat- és hatáskörök is, amelyek tekintetében az önkormányzat döntési önállósága – legalábbis a feladat, a feladatról való gondoskodás vonatkozásában – nem áll meg. Törvényben ugyanis a települési önkormányzatok kötelezhetőek arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és egyes közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. Szükséges továbbá annak kiemelése is, miszerint e kötelezettségek a település nagyságától, a lakosság-számtól, és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók (ezt nevezzük differenciált hatáskörtelepítésnek).

Kötelező települési önkormányzati feladat- és hatásköröket maga a helyi önkormányzati törvény is meghatároz. Ezek tekintetében azonban a hatáskörtelepítés módszere egységes és nem differenciált. Ennek előrebocsátásával valamennyi települési önkormányzat köteles gondoskodni

- az egészséges ivóvízellátásról,
- az óvodai nevelésről,
- az általános iskolai oktatásról és nevelésről,
- az egészségügyi alapellátásról,
- a szociális alapellátásról,
- a közvilágításról,
- a helyi közutak fenntartásáról,
- a köztemető fenntartásáról, továbbá köteles biztosítani
- a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

Ami pedig a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit illeti, a helyi önkormányzati törvény – lényegében a szubszidiaritás elvével adekvát módon – egy általános hatáskörtelepítési rendező elvet koncípiál. Eszerint a megyei önkormányzat – mint nem valamely településhez, hanem területhez kötődő helyi önkormányzat – köteles ellátni mindazon törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Ennek megfelelően törvény a megyei önkormányzat kötelező feladataként írhatja elő

- az olyan körzeti jellegű közfeladat biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed, továbbá
- az olyan körzeti jellegű közfeladat megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.

A helyi önkormányzatok gazdálkodása

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alapjaiban rendezi az önkormányzati költségvetés végrehajtásáért, az önkormányzati gazdálkodásért fennálló felelősség kérdését. Ennek értelmében

- a gazdálkodás biztonságáért való felelősség a képviselő-testületet (közgyűlést), míg
- a gazdálkodás szabályszerűségéért való felelősség a polgármestert (főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét) terheli.

Fentiek megvalósulása végett a polgármester a helyi önkormányzat gazdálkodásának első félévi helyzetéről (minden év szeptember 15-ig), illetőleg háromnegyed-éves helyzetéről (a költségvetési koncepcióhoz kapcsolódóan) tájékoztatni köteles a képviselő-testületet, illetve közgyűlést. A tájékoztatónak ki kell térnie az önkormányzat költségvetési előirányzatainak időarányos alakulására, a tartalék felhasználására, a hiány (többlet) összegének alakulására, valamint a helyi önkormányzat költségvetése teljesülésének alakulására.

A helyi önkormányzatokat – gazdasági-pénzügyi önállóságuk körében – megillető legfontosabb gazdálkodási jogosítványok és kötelezettségek az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A helyi önkormányzat jogosult

- közalapítvány létrehozására,
- hitel felvételére,
- kötvény kibocsátására, valamint
- az állami hozzájárulás kivételével a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezésére.

2. A hitelfelvételi, illetőleg a kötvénykibocsátási joggal összefüggésben lényeges – az önkormányzati gazdálkodás biztonságát szolgáló – törvényi korlátként jelentkezik, hogy ezek fedezetül az önkormányzati törzsvagyron és – a likvid hitel kivételével – a normatív állami hozzájárulás, az állami támogatás, a személyi

jövedelemadó, valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett pénzeszközök nem használhatók fel;

3. Ugyancsak lényegi és hasonló indíttatású korlátot jelent az a törvényi rendelkezés, amely limitálja a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalását (a hitelfelvételen⁹, valamint a kötvénykibocsátáson túlmenően ide tarthat például a garanciavállalás, a kezességvállalás vagy a lízingelés). Eszerint az önkormányzat kötelezettségvállalásainak felső határa az ún. korrigált saját folyó bevétel, amely a rövid lejáratú kötelezettségek¹⁰ (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj, stb.) adott évre eső részével csökkentett saját folyó bevétel¹¹ éves előirányzatának 70%-ával egyenlő.

4. A helyi önkormányzati feladat- és hatásköri kataszter szerkezeti jellegzetességeiből következően a helyi önkormányzati gazdálkodásban kiemelkedő szerepkört tölt be az önkormányzati intézmények (közoktatási, közművelődési, egészségügyi, szociális, stb. intézmények) pénzellátása. Az intézményfinanszírozással összefüggésben fontos – az intézményi önállóság zálogául, jogi biztosítékaul szolgáló – törvényi rendelkezésként említendő meg, hogy

- az önkormányzat az intézménynek a kötelező térítési díjon kívüli bevételeit nem vonhatja el és a támogatásba nem számíthatja be, továbbá, hogy
- az intézmény a támogatást és saját bevételeit önállóan használja fel, a használatában levő ingatlan és ingó vagyontárgyakat – az alapfeladata ellátásának sérelme nélkül – bevételei növelésére fordíthatja.

5. A helyi önkormányzati törvény eltérő értelmezést nem tűrve, igencsak kategorikus módon mondja ki, hogy a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, illetőleg ezzel adekvátan, hogy az önkormányzat kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel (tehát e körben az államháztartás társadalombiztosítási alrendszerénél tapasztalt állami mögöttes felelősséggel nem találkozhatunk). A veszteséges gazdálkodás következtében beálló fizetékép telenség esetében adósságrendezési eljárás¹² lefolytatására kerül sor, amely a fizetőképesség helyreállítását célozza.

A helyi kisebbségi önkormányzatok

Az államháztartás helyi szintjének, a helyi önkormányzati alrendszernek integráns részét képezi a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetése, pénz- és vagyon-

⁹ A likvid hitelek (azaz a közszolgáltatási és államigazgatási feladatok folyamatos működtetéséhez éven belül felvett és visszafizetett hitel) kivételével.

¹⁰ Rövid lejáratú kötelezettségnek számít – a Kormány kezességvállalásával biztosított kötelezettségek kivételével – az egy évet meg nem haladó lejáratra kapott kölcsön, hitel, továbbá a több év alatt törlesztendő kötelezettség adott évben esedékes összege.

¹¹ Hic et nunc saját folyó bevételnek minősülnek a helyi adók, a helyi önkormányzat illeték-bevétele, a kamatbevétel, a környezetvédelmi bírság, valamint az önkormányzat egyéb sajátos bevételei.

¹² Lásd az 1996. évi XXV. törvényt.

gazdálkodása is. A helyi kisebbségi önkormányzat költségvetését önállóan, költségvetési határozatban állapítja meg, amely a területileg illetékes települési önkormányzat költségvetési rendeletébe elkülönítetten épül be.

A települési önkormányzat képviselőtestülete (közgyűlése) a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetésére vonatkozóan nem rendelkezik döntési jogosultsággal. Ugyanakkor viszont a települési önkormányzatot a helyi kisebbségi önkormányzat költségvetési határozata törvényességéért, bevételi és kiadási előirányzatainak megállapításáért és teljesítéséért, illetve kötelezettségvállalásaiért és tartozásaiért értelemszerűen felelősség sem terheli.

A szövetkezet helye az Egyesült Királyság személyegyesületi rendszerében*

1.§. A szövetkezetek helye az Egyesült Királyság személyegyesületi rendszerében

I. A szövetkezetek „jogi természetének” alapproblémái

I. Bevezető

A szövetkezeteknek a magánjog személyegyesületi rendszerében elfoglalt helyét logikailag három egymásra épülő problémakörbe helyezve célszerű megközelíteni.

Az első ezek közül a szövetkezetek jogi természetének kérdéskörét érinti. A második probléma tanulmányozása során kapunk választ arra a kérdésre, hogy melyek azok a tényezők, amelyek egy adott személyegyesületi jog rendszerében meghatározzák a szövetkezetek jogi természetét. Ezt követően jutunk el a szövetkezetek sajátos jogintézményi problematikájához, nevezetesen annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy milyen tényezők határozzák meg azokat a szabályokat, amelyek a szövetkezetet a jogintézmények szintjén bármely más, társasági vagy egyesületi formában szabályozott vállalatától megkülönböztetik.

Az első kérdésre, amely úgy szól, hogy mi a szövetkezet jogi természete, a válasz rövid és egyszerű. A szövetkezet vagy egyesület vagy társaság. Ha társaság, akkor vagy polgári jogi vagy kereskedelmi. Nehezítik a szövetkezetek jogi természetének – mint a szövetkezetek jogi szabályozása elsődleges intézményi problémájának – megértését azok a negatív hatások, amelyeket a szovjet szocialista szövetkezeti ideológia okozott az 1948-ig mind a polgári szövetkezeti közgazdaságtan, mind a magánjog területéhez tartozó szövetkezeti jog által kialakított „szövetkezeti identitástudatban”.¹ A rendszerváltást követően a magyar szövetkezeti jogalkotás-

* A tanulmány a Debreceni Egyetem Jog és Államtudományi Intézet tanrendjében „Szövetkezeti ismeretek” című féléves kötelező tantárgy tanulmányozásához *Gazdasági formációk és szövetkezetek, jogrendszerek és szövetkezeti jogok* címen összeállított tansegédletnek „A szövetkezetek és gazdasági formációk” című II. és „A szövetkezet helye az Egyesült Királyság vállalati és személyegyesületi rendszerében” című IV. fejezetében foglaltak rövidített változata.

¹ A rendszerváltást követően több nyugat-európai szövetkezeti kutatóintézet és több, a szövetkezeteket tanulmányozó nemzetközi szervezet a volt szocialista országok szövetkezettel foglalkozó intézményei részére rendezett konferenciákon, tanulmánykötetek kiadásával igyekezett megismerni nevezett országokban a szövetkezeti jogi szabályozásban bekövetkezett változásokat. A már szocialista szövetkezetként is SZNSZ-tag kelet-közép európai szövetkezeti ágazatok – köztük a magyar szövetkezeti szervezetek is – megküldték az SZNSZ genfi központjának a rendszerváltás után hatályba lépett szövet-

ban megnyilvánuló „szövetkezeti identitástudat” nagyfokú hiányát Hans Münkner professzor, a marburgi szövetkezeti főiskola tanára, az SZNSZ és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal szövetkezeti szakértője – 1991-ben a szövetkezeti törvény kodifikációja során az OSZT és a MOSZ felkérésére az OSZT és az Igazságügyi Minisztérium által összeállított 1991. február 27-i szövetkezeti törvénytervezetről adott szakvéleményében állapította meg².

-
- kezeti törvényeiket. A csehszlovák szabályozáson kívül, amely a rendszerváltás után a német mintára készült új csehszlovák kereskedelmi törvénybe foglalva egyik társasági formának tekinti a szövetkezetet, a volt szocialista országok – közöttük Magyarország is – átmentették az új szövetkezeti törvényeikbe az egyes szocialista szövetkezeti alapintézményeket. Például a szövetkezeti jog kollektívajogkénti továbbélése – annak ellenére, hogy az alaptörvények a szövetkezeti tulajdonformát többé nem ismerik el – látszen fenntartja a sajátos szövetkezeti tulajdonviszonyok megkülönböztetésének lehetőségét. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, a Marburgi Egyetem szövetkezeti kutatóintézete, továbbá más szövetkezeti kutatóintézetek által szervezett konferenciákon elhangzott előadások, szövetkezeti tárgyú kiadványok, a volt szocialista országok rendszerváltás után hatálybalépett szövetkezeti törvényeinek tanulmányozása a kutatást szervező nyugat-európai szövetkezeti szakembereket arra a végkövetkeztetésre vezette, hogy a kelet-közép európai országok rendszerváltást követően kialakuló szövetkezeti jogalkotásából a piacgazdaságra áttérés során hangoztatott mind közgazdasági, mind szociológiai természetű szövetkezeti tárgyú megnyilvánulásaiból hiányzik a „szövetkezeti identitástudat”. Lásd: KOWALAK, Tadeusz, *Structural Changes in Cooperative Movements and Consequences for Cooperative Legislation* = Colloquium on structural changes in cooperative movements and consequences for cooperative legislation in different regions of the world. ILO/COOP Geneve, 1992, GAMM, Ulrike, MÜNKNER, Hans-H.-REINEKE, Hans-SCHMULL, André-WESTPHAL, Heike, *Genossenschaften in Osteuropa*. Marburg, 1994.
- ² Münkner professzor véleményét 1991. március 7-én kelt levelével megküldte az Igazságügyi, a Földművelésügyi Minisztériumnak, az OSZT-nek és a MOSZ-nak. A jelzett szakvélemény magyar fordítása sajnos annak ellenére nem került mindeztideig nyilvánosságra, hogy azt az OSZT az 1991. évről összeállított, a Magyar Szövetkezeti Évkönyv eseménynaptárában (*Magyar Szövetkezeti Évkönyv*. Budapest OSZT 1991, 85. oldal) a törvény elkészítése során figyelembe vett dokumentumként említette meg. Ha megismerjük Münkner professzor véleményét, majd azt összevetjük a kodifikációban részt vett intézmények képviselőinek a törvény hatálybalépésekor adott nyilatkozataival, megértjük, hogy az OSZT és az IM miért nem hozta nyilvánosságra a szakvélemény szövegét. Münkner véleménye szerint a törvénytervezetben egy szocialista gyökerű tőkehasznosító vállalat szabályai bontakoznak ki. „A törvénytervezet nem tesz különbséget az elmúlt idők kollektívái, a termelőszövetkezetek és a piacgazdaságban működő szövetkezetek között. A termelőszövetkezet szabályait, hasonlóan a lakásszövetkezetekhez, külön fejezetben kellene összefoglalni. A termelőszövetkezetekben, ahol a tagok egyidejűleg a munkaadó és a munkavállaló szerepét is betöltik, nem létezik munkaadó-munkavállaló ellentét, tehát a szövetkezetben szakszervezetre nincs szükség ... A szövetkezeti tőkeképzés szabályai erősen hajlanak a részvénytársasági modell felé, figyelmen kívül hagyva azt, hogy a szövetkezet személyegyesülés. A szövetkezeti üzletrész konstrukcióját is a részvényjog inspirálja. A törvényjavaslat előírásai szerint a tagsággal járó üzletrész egyfajta értékpapírt jelent, amely átruházható akár harmadik személyeknek a tagok elővásárlási jogával anélkül, hogy a harmadik személy taggá válna a szövetkezetben. Ennek

A volt szocialista országok szövetkezeti identitástudatának elvesztéséhez a szovjet szocialista szövetkezeti ideológián kívül nagymértékben hozzájárulnak a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének³ (a továbbiakban: SZNSZ) a szövet-

az üzletrésznek a jogi lényege nem felel meg a német törvény szabályainak, amelyek szerint az üzletrész a tagoknak olyan, az üzleti vagyona befizetett hozzájárulása, amely a tagsági viszony fennállása alatt a szövetkezeti üzem fenntartását szolgálja, azért, hogy az a tag részére szolgáltatásokat végezzen, amely szolgáltatások igénybe vételéért csatlakoznak a tagok a szövetkezethez. A törvénytervezet rendelkezései rendkívül hiányosak és tágkörűek. A törvénytervezet számtalan szabályában kísért a múlt árnya, egyre-másra előbukkannak a korábbi szocialista szövetkezeti előírások. A szocialista múlt árnyéka jelenik meg a tagi munkavégzésre vonatkozó szabályok tartalmában, amelyek nem fejezik ki a tagok, mint a szövetkezet munkaadói, munkavállalói pozíciójában lévő személyeknek a munkavégzéshez való elsődleges jogait." A megfogalmazott kritikákkal nincsen összhangban a kodifikációban részt vett intézmények képviselőinek véleménye.

Dr. Balsai István igazságügyminiszter (MDF) szerint a szövetkezeti törvényjavaslat „egy európai típusú, 1945 előtti magyar szövetkezeti jogi szabályozás hagyományait integrálja.” (Országgyűlési Napló 1991. október 8. 10556 hasáb) Az Országos Szövetkezeti Tanács 1992. február 11-én az új Szvt. érvényesítése tárgyában kiadott felhívása értelmében „az új törvény alapján a magyar szövetkezeti mozgalom szervesen kapcsolódhat a szövetkezés világszerte megnyilvánuló törekvéseikhez. (Szilvasán Pál: *Véget érhet a bizonytalanság, a legitimációs válság*. Új Szövetkezet, 1992. február 3.) Szilvasán Pál, az Általános Fogyasztási és Értékesítési Szövetkezetek Országos Szövetségének elnöke az új szövetkezeti törvényt olyan korszerű jogszabálynak tartja, „amely tükrözi az európai szövetkezeti alapelveket, lehet rá építkezni, korszerű szövetkezetet kialakítani, dolgozni...” Az OSZT önálló szövetkezeti kodifikációs bizottságának elnöke, Dr. Szép György a Szvt-nek különösen azokat a sajátosságait dicsérte, amelyek az európai jogfejlődéshez, az EGK országok jogi szabályozásához közelítik a törvényt. „Megnyugtatóan szolgálhat, hogy az új törvény terjedelmét és mélységét illetően lényegében megfelel az EGK országok készülő, 106 cikkelyt kitevő egységes szabályzati anyagának... az alaptörvényre, az Szvt főbb jellemzőire kell összpontosítanunk. Ezek közül már érintettük... az európai minták olyan szem előtt tartását, amely utat nyit a szélesebb integrációk felé, de érvényesülni engedi a hazai sajátosságokat. (Pl. a jelentős üzletrész-érdekeltségeket is)... a mi törvényi fogalmunk és a nemzetközi követelmények egyeztetése alapján – már kialakítható szövetkezeteink jövőképe... Az új szövetkezeti törvény tehát az új követelményeknek eleve megfelelő új szövetkezet képét rajzolja meg. Szerkesztési és gondolkodási módja ezt a „szűzi” modellt követi. Az egyes rendelkezések elemzésénél is ezt a szemléletet, a tiszta jövőképet kell követni.” (Szövetkezeti kézikönyv. MÜSZI és Szolgáltató Kft. Budapest, 1992. 8. 10 és 11.) Dr. Domé Györgyné megállapítja, hogy a szövetkezeti törvény létrehozta a „sem nyugatról, sem keletről nem kopírozott sajátosan magyar szövetkezeti modellt”. Meggyőződésünk, hogy ez a modell nem integrálható a társasági törvénybe – mert alapcélkitűzéseit és jellegét tekintve nem egyeztethető össze a társasági törvényben szabályozott társasági formákkal Dr. DOMÉ Györgyné, *Előadávázlatok a szövetkezeti jog témaköréből*. Kézirat, Budapest, ELTE ÁJK Szövetkezeti Jogi és Földjogi Tanszék 1992-1993-as tanév, 15, 44–46 és 50–52.

³ Az SZNSZ megalakulásának körülményeiről és 1970-ig terjedő történetéről WATKINS, W.P., *The International Co-operative Alliance. 1895-1970*, London, 1970, francia kiadása: WATKINS W.P., *L'Alliance Coopérative Internationale 1895-1970*. London,

kezeti mozgalmat globalizáló világpolitikai törekvései is. Közismert, hogy 1895-ben az SZNSZ megalapítói azok a nyugat-európai országok voltak, amelyekben már lezajlottak a klasszikus polgári és ipari forradalmak és többségükben már megkezdődött az agrárforradalom. Az alapító országokban – nevezetesen Angliában, Franciaországban Hollandiában, Németországban és Svájcban létrejött szövetkezetek gazdasági, szociális lényegét fejezték ki a rochdale-i szövetkezeti elvek⁴, jogi szabályozásuk pedig a magánjogi személyegyesületi rendszerek keretében intézményesült. A huszadik század első negyedétől kezdve az SZNSZ kebelébe fogadta fokozatosan a szocialista országok, majd a fejlődő országok közösségi típusú, szövetkezetnek nevezett szervezeteit is. A magántulajdont és a piacgazdaságot tagadó rendszerek közül az SZNSZ először 1924-ben a szovjet fogyasztási szövetkezetek (*Centroszójúz*) tagságát ismerte el,⁵ majd 1948 után fenntartotta a szovjet szocialista rendszerre áttérő országok – nevezetesen Románia, Csehszlovákia, Bulgária – egyes szövetkezeti ágazatainak tagsági viszonyát is.⁶ 1951-ben a magyar szövetkezeti központokat a lengyel és az albán szövetkezeti központokkal egyetemben kizárták az SzNSz kötelékéből.⁷ Az egyes magyar szocialista szövetkezeti ágazatok

1971; DRAPER, Jean-Francois, *L'utopie à l'oeuvre L'ACI à cent ans: regard sur une histoire mémorable*. Revue Internationale de l'Économie Scoiale 1995, Nr. 258, 73.

⁴ Rochdale Equitable Pioneers Society „működési elveit és azoknak a nyugat-európai szövetkezeti mozgalomra gyakorolt hatását elemző nagyszámú szakirodalomból LAMBERT, P., *La doctrine coopérative*. Paris, 1959; LAMBERT P., *Les principes de Rochdale devant l'Alliance coopérative internationale*. Les Annales de l'économie collective, Nr. 4. 471–491. 1965 (53e année) Liege (Belgique); BIRCHALL, Johnston, *Co-op: the people's business*. Manchester and New York, Manchester University Press, 1995; *Les principes coopératifs vers le 21e siècle*. Genf, Alliance Coopérative Internationale, 1996, 71.

⁵ Az orosz Centroszójúz SZNSZ tagságának az októberi forradalmat követő felfüggesztéséről, majd a szovjet Centroszójúz SZNSZ tagságának elfogadásáról WATKINS, *L'Alliance Coopérative Internationale*, i. m. 118–130.

⁶ Az említett országok taggá válásának folyamatáról WATKINS, i. m. 254–303, 307–308.

⁷ A magyar szövetkezeti ágazatok 1948-ban megkezdett felülvizsgálata 1951-ben. Ahogyan azt az alábbi idézetek is szemléltetik, a magyar szocialista szövetkezetpolitikusok nyíltan megtagadták a nemzetközi szövetkezeti elveket. „A szövetkezeti mozgalom történetében kialakultak azok az elvek, amelyeket a kapitalizmus rendszerének szövetkezetei követtek”. (Azon rochdale-i szövetkezeti elvekről van szó, amelyek 1895-től a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének elveivé is váltak. Megjegyzés tőlem: S.M.) A népi demokrácia politikai és gazdasági rendjében azonban ilyen elveken nyugvó szövetkezetek éppen olyan kapitalista intézmények lennének, mint a magánvállalkozás egyéb típusai. Ilyen elvek alapján tehát a szövetkezeti mozgalom nyilvánvalóan elvesztené igazi értelmét... Mindenekelőtt ki kell alakítanunk a szövetkezeti mozgalmunk központi irányító szerveit... A szövetkezetek többé nem kis gazdasági egyedek társulásai a kapitalizmus feltételei között, hanem a gazdasági szervezés legmegfelelőbb eszközei a paraszti és ipari kistermelésnek a tervgazdálkodás keretébe való beilleszkedése és ezáltal a nagytőkés kizsákmányolás megszüntetése céljából” (ERDEI Ferenc, *A szövetkezetek új útjai*. 1948, 10–11.) Az elméleti elhatárolódáson túl „1948 és 1951 között 1 millió 200 ezer „polgári”, „burzsoá”, „kapitalista” szövetkezeti tag üzletrészt és szövetkezeti tartalékvagyonát államosították. Ennek, a „burzsoá szövetkezet demokratizálása”

SZNSZ tagságát – köszönhetően többek között az 1956-os forradalomnak – csak az 1960-as évek első harmadától kezdték fokozatosan visszaállítani.⁸

A „szocialista világrendszer szövetkezeti mozgalmain túl a II. világháborút követően az SZNSZ egyes volt gyarmati országok falu- és törzsközösségeire is kiterjesztette a szövetkezeti minőséget.⁹ Bármennyire meglepően hangzik is, az utóbbi két gazdasági – társadalmi formáció szövetkezeti rendszereit azon nemzetközi szövetkezeti alapelvekre hivatkozással tekinti az SZNSZ szövetkezeteknek, amely alapelvek a magántulajdonnal és piacgazdasággal jellemzett kapitalista gazdasági – társadalmi formációban keletkeztek, és a kifejezetten a magántulajdonra épülő üzemkiegészítő szövetkezetek gazdasági sajátosságait határozzák meg. Az utoljára 1995-ben felülvizsgált nemzetközi szövetkezeti elvek az 1834-ben alakult rochdale-i fogyasztási egyesület (*Rochdale Equitable Pioneers Society*) alapszabályában fogalmazódtak meg.¹⁰

Az SZNSZ által „szövetkezetnek” minősített formációkat a polgári szövetkezetelmélet két csoportba sorolja. Megkülönbözteti a jogilag nem szabályozott, úgynevezett szövetkezeti jellegű formációkat és a jogi szabályozás alá vont szövetkezeti rendszereket. Jogilag nem szabályozott „szövetkezeti jellegű”-nek nevezett rendszer a primitív, a természetes közösségek világa. Ide tartoznak a törzsi közösségek és a faluközösségek. A faluközösségi formációk közé sorolja a szakirodalom az orosz faluközösségeket, amelyek ténylegesen csak a mezőgazdaság szocialista átszervezése során szűntek meg a harmincas évek elején, átadva helyüket kolhozoknak. Ezek a primitív közösségek, amelyeket „bennszülött” szerveződésnek is nevezhetünk, nyilvánvalóan nem szövetkezetek, és rájuk nem alkalmazhatók a szövetkezetek nemzetközi elvei. Az SZNSZ ezeket a szerveződéseket két szempontból vonja a szövetkezetek körébe. Egyrészt a közösségi tulajdon magántulajdonná alakításának eszközeként tekinti a szövetkezeteket, másrészt a modernizáció káros hatásától a vadkapitalista gazdasági elvek eluralkodásától vélik megóvni a magántulajdonná alakulás útjára lépő közösségi rendszereket. A nemzetközi szövetkezeti mozgalom elméleti, gyakorlati támogatásával tervszerű programok keretében folytatnak kísérletet a törzsi-faluközösségeken belül a magántulajdon, a magángazdálkodás elveinek a megismertetésére és az „előszövetkezetek” különböző

jelszóval végrehajtott brutális állami beavatkozásnak eredményeként – amely a szövetkezeti demokráciával szemben elkövetett merényletként volt számontartva az SZNSZ demokratikus alapon működő szervezeteiben – 1951-ben a magyar szövetkezeti központokat kizárták a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségéből. (AGONÁCS Gábor, *A szövetkezeti vagyon kártérítés nélküli államosítása 1948–52 között*. 1991. Kézirat, a szövetkezeti Kutató Intézet Könyvtára); SÜVEGES Márta: *Előadások az agrárjog köréből*. Budapest, 1992, 101–112.)

⁸ WATKINS, i. m. 234–243.

⁹ WATKINS, i. m. 175 skk.

¹⁰ XXXI ICA Congress Manchester 1995. Agenda & Reports Congrès du centenaire de l'Alliance Coopérative internationale, Manchester, 1995. International Co-operative Alliance.

formáin át, majdan a modern szövetkezeti rendszerek kialakítására. A polgári szövetkezeti doktrína szerint az SZNSZ-hez tartozó szövetkezetek másik nagy rendszerét a jogilag szabályozott szövetkezetek alkotják. Ezen belül a szövetkezeti elmélet két alrendszert különböztet meg. A klasszikus polgári forradalmak következtében lezajlott ipari és agrárforradalmak hatására kialakult szövetkezeti rendszereket, amelyek jogi szabályozásukat tekintve minden piacgazdaságban, a római-germán vagy a common law jogcsaládokban kialakult személyegyesülési rendszerekbe épültek be. A jogilag szabályozott szövetkezetek második alkategóriájába a nyugat-európai szövetkezeti elmélet képviselői a *szocialista országok szövetkezeit sorolják*. Több összehasonlító jogi álláspont a szocialista országokban létező jogot nem tekinti jognak, hanem olyan intézményi rendszernek, amely a római-germán jogcsaládból átvett kategóriákat – többek között a tulajdon, a szerződés, a szövetkezeti intézményét – formálisan fenntartotta és azt a Szovjetunió sajátos ázsiai fejlődése által meghatározott szokással és a marxista-leninista ideológiával töltötte meg.”¹¹

Annak az állításnak a megerősítésére, amely szerint függetlenül a társadalmi-gazdasági formától, tekintet nélkül az adott szövetkezeti rendszert szabályozó jogrendszer sajátosságaira szövetkezetnek tekinthető az a szervezeti forma, amelynek alapszabálya az SZNSZ véleménye szerint „megfelel a szövetkezetek nemzetközi alapelveinek” – álljon itt az OSZT azon nyilatkozata – amely a nyugat-európai szövetkezeti jogi doktrína szerint a magánjog szövetkezeti szabályozásával inkompatibilis 1992. évi szövetkezeti törvénnyel kapcsolatban az SZNSZ illetékes vezetőinek elégedettségéről ad számot. „Igen megnyugtató – egyben kötelező – számunkra” – írja Dr. Szép György – „hogyan a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségének igazgatója a törvény előkészítésének időszakában írott levelében a következőket közölte:” Gondosan tanulmányoztam a hamarosan a parlament elé kerülő új szövetkezeti törvénytervezet angol fordítását. Véleményem szerint a törvénytervezetben lefektetett elvek összhangban vannak a szövetkezés nemzetközileg elfogadott elveivel, ahogy azt a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége kinyilvánította. Az ezen az alapon szervezett szövetkezetek természetes résztvevői lesznek a Nyugat-Európa más szövetkezeteivel való jövőbeni együttműködésnek.”¹²

Vitathatatlan mindezek ellenére az a tény, hogy a globalizált szövetkezet fogalom által egységesített szövetkezeti rendszerek közül a szövetkezeteknek jogi természete csak a magánjogi rendszerekben van. Akkor tehát, amikor a szövetkezet jogi természetének mibenlétét kutatjuk, az SZNSZ által elfogadott szövetkezeti rendszerek közül csak a tőkés- individuális gazdasági-társadalmi formációk magánjogi személyegyesületi rendszereiben szabályozott szövetkezetekről beszélhetünk.

¹¹ DAVID, R, *A jelenkor nagy jogrendszerei*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977., 129–251.

¹² *Szövetkezeti kézikönyv*, i. m. 8, 10 és 11.

II. A szövetkezetek jogi természetének törvényi meghatározása a különböző magánjogi személyegyesületi rendszerek tételes jogában

A szövetkezetek mind a római-germán, mind pedig az angolszász jogcsaládban a magánjogi személyegyesületek területén szabályozott társaságok vagy az egyesületek szabályozási körébe tartoznak. Annak a megállapításnak a bizonyítására, hogy a magánjogi jogrendszerekben a szövetkezet vagy az egyesület vagy a társaság szabályozási körébe tartozik, eredeti nyelven bemutatjuk több nagy európai szövetkezeti törvény szövetkezetfogalmának lényeges elemeit, továbbá idézzük az EU Tanácsának az Európai Szövetkezeti Társaság rendelet-tervezetébe foglalt szövetkezeti fogalmát. Az osztrák szövetkezeti törvény megfogalmazása szerint a szövetkezet *egyesület*.¹³ Az 1889-es német szövetkezeti törvény értelmében a *szövetkezet ugyancsak egyesület*.¹⁴ Egyesületként szabályozza a szövetkezetet a svájci kötelmi kódex is.¹⁵ A szövetkezet a holland Ptk-nak a jogi személyekről szóló könyvében az 53-63/i. §-aiban foglalt megfogalmazás szerint „*az egyesület sajátos formája (coöperatieve vereniging)*”.¹⁶ A spanyol szövetkezeti törvény 1. szakasza értelmében a szövetkezet társaság.¹⁷ Az olasz Codice Civile ugyancsak a társaságok

¹³ Die ersten Genossenschaften wurden in Österreich schon lange vor Erlassung des Gesetzes über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften im Jahre 1873, RGBI Nr. 70 (GenG), als Vereine gegründet. = KASTNER, Walther, *Österreichisches Genossenschaftsrecht. Österreichischer Genossenschaftsverband*. Wien, 1986, 118.

¹⁴ „Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft ist ein Verein”. MÜLLER, Klaus, *Die Rechtsnatur der Genossenschaft* = Kommentar zum Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften Erster Band (§§ 1–33). Bielefeld, Verlag Ernst und Werner Gieseking, 84.

¹⁵ „Die Genossenschaft ist eine als Körperschaft (552 ff.)... (ZGB 52 ff., 59) organisierte Verbindung”. A fogalom franciául az alábbiak szerint hangzik: „La société coopérative est celle que forment des personnes ou sociétés commerciales d'un nombre variable, organisées corporativement”. *Code des obligations*, Bern, 1999, 263.

¹⁶ Pays-Bas: Wet op de coöperatieve verenigingen 1925 (st. bl. No. 204); Wet van 2/7/1934 (St. bl. No. 347). „Die Genossenschaft (Coöperatieve vereniging) wird im niederländischen Recht als ein Verein angesehen.”. *Jura Europae*. München, Verlag C.H.Beck 1996, 29.

L'union coopérative est considérée par le droit néerlandais comme une association. Constituant une forme particulière d'association, elle est traitée au 3ème titre „Associations” du 2ème livre du B.W. Les dispositions valables en général pour les associations s'appliquent également à l'union coopérative pour autant que la loi n'a pas prévu de dispositions contraires spécialement applicables aux unions coopératives. 2. In: Le régime Juridique des associations en Pays-Bas- Les Associations et fondations en Europe régime Juridique et fiscal, Les Editions Juris Service Chapitre I. Union coopérative (coöperatieve vereniging) 173–172.

¹⁷ „Las Cooperativas son sociedades que, con capital variable y estructura y gestión democráticas, asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria”. CANALEJO, Narciso Paz, *Le nouveau droit coopératif en Espagne*. Ley 3/1987 de 2 de April, General de

keretében helyezi a szövetkezeteket: a Societa cooperative két formáját, a korlátlan felelősségű (*Societa cooperative a responsabilita illimitata*) és a korlátolt felelősségű (*Societa cooperative a responsabilita limitata*) szövetkezetet különbözteti meg¹⁸. A francia szabályozás értelmében - ahol nincs egységes szövetkezeti törvény¹⁹ - az egyes szövetkezeti ágazatokat önálló törvények szabályozzák. Két, egyrészt a kereskedelmi jog szabályai, másrészt egy, a polgári társasági jog szabályai alá eső szövetkezet fogalmát ismertetjük a következőkben. A munkásszövetkezetek fogalmát az ágazati törvény az alábbiakban határozza meg: a munkás termelőszövetkezeti társaságok olyan változó tőkéjű társaságok, amelyek vagy korlátolt felelősségű társaságokként vagy részvénytársaságokként kerülnek bejegyzésre.²⁰ Az orvosok által létrehozott szövetkezet ugyanakkor olyan polgári jogi társaság, amely állandó avagy változó tőkével is megalakulhat.²¹ A belga kereskedelmi

Cooperatives. Revue des Études Coopératives mutualistes et associatives, 1987, 23, 65–75.

¹⁸ VINCI, C.–GAGLIAARDI, M: *Codice delle cooperative*, Milano, Pirola Editore, 1986, 19.

¹⁹ Azok a francia szövetkezeti szabályozásra vonatkozó megállapítások, amelyek a francia szövetkezeti jogot az 1947. szeptember 10-i törvényben, mint általános szövetkezeti törvényben látják megjeleníteni, nem veszik figyelembe sem a francia személyegyesületi rendszer sajátosságait, sem pedig a szövetkezeti ágazatok szabályozása tárgyában a 19. század második felétől kezdődően hatályba lépett törvényeket. Az említett ismeretek hiányából ered az a megállapítás, amely szerint „külön törvény vonatkozik a szövetkezetekre a francia jogban (1947. szeptember 10)”. RÉTI Mária: *A szövetkezet gazdasági lényege és jogi természete a főbb vagyoni jogi kategóriák tükrében*, PhD dolgozat, ELTE Jogi Kar, Budapest 2000. 75–76. Sem az eredeti, az 1947. évi szöveg, sem pedig az 1992. július 13-i törvénnyel módosított 1947. évi szeptember 10-i szövetkezeti törvény alapján szövetkezet nem jegyezhető be. A szövetkezetek az egyes szövetkezeti ágazatokra vonatkozó törvények alapján, az adott törvényekben meghatározott társasági formákban kerülnek vagy a kereskedelmi társaságok vagy a polgári jogi társaságok nyilvántartásába. Az 1947. évi szövetkezeti törvény a szövetkezetre, mint sajátos vállalatra vonatkozó szabályozásokat tartalmazza. Azonban ezek a szabályok – a szövetkezeti szabályozás gyakorlatát bemutató szakirodalom szerint – már csak azután kerülnek az 1947. évi törvénybe befoglalásra, miután az egyes ágazati törvényekbe foglalt módosítások hatályba léptek. (Texte de la loi du 10 septembre 1947 modifiée en 1992. RECMA no. 44–45. 69–74.)

A változó tőkéjű társaságra vonatkozó szabályok hiteles forrása a következően hangzik: „Mindazon társaság, amely nem részvénytársasági formában állapítja meg alapszabályát, továbbá mindaz a szövetkezeti társaság, amelynek tőkéje a tagok belépésének és kilépésének következtében növekszik illetőleg csökken, alapszabályát a változó tőkéjű társaság szabályaira hivatkozva alakíthatja ki. Az 1867. július 24-i törvény 1981. december 30-i 81-1162. számú törvénnyel módosított III. címének 48–54. szakaszai.

²⁰ „Les sociétés coopératives ouvrières de production. Sont des sociétés a capital variable constituées sous forme soit de société a responsabilité limitée, soit de société anonyme”. *Code des sociétés*, Dalloz, 1998, 1218.

²¹ „Des sociétés civiles coopératives constitué entre médecins soit entre médecins spécialistes, soit entre médecins généralistes, régulièrement inscrits au tableau de l'Ordre des médecins, des sociétés civiles coopératives, régies par les chapitres 1^{er} et il du titre IX du

törvény szerint a szövetkezet *társaság*²². Nem egyszerű feladat az angol személyegyesületi formákat felsorolni, amelyekbe a szövetkezetek bejegyezhetők. Az angol személyegyesületi formák osztályozására ugyanis nem alkalmazható a kontinentális jogban ismert osztályozás. Nem elegendő például a *partnership*-re, mint a szövetkezet számára lehetséges társasági formára hivatkozni, hiszen annak ellenére, hogy a *partnership* nem jogi személy, nem tekinthető polgári jogi társaságnak, mivel az angolszász jogban a társaságokat nem különböztetik meg polgári és kereskedelmi ügyletek alapján. A szövetkezetek jogi természetének feltárása már csak azért is körülményes, mert sem a szövetkezeti törvény, az *Industrial and Provident Societies Act* – amely szó szerint az Ipari- és Segélyezési Egyesületi törvényként fordítható – sem más jogszabály nem határozza meg a szövetkezet fogalmát.²³

A dán jog nem ismeri az önálló szövetkezeti jogi szabályozást. Ha a dán szövetkezetek jogi természetét akarjuk felfedni, akkor erre a kérdésre akkor találunk választ, ha első lépésként megismerjük a személyegyesületi jogot, majd a szövetkezeti kézikönyvekből megtudhatjuk, hogy az adott személyegyesületi formák közül melyikbe jegyeztetheti be magát a szövetkezet. A dán társasági jog többek között

livre il Code civil, la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération et le présent décret. Lorsqu'il est stipulé dans les statuts que le capital social est variable, ces sociétés sont en outre soumises aux dispositions du titre III. de la loi susvisée de 24 juillet 1867." *Code des sociétés*, Dalloz, 1998.

²² La société coopérative est celle qui se compose d'associés dont le nombre et les apports sont variables. NICAISE P., *Le nouveau droit des sociétés coopératives*, Bruylant, Académia 1991. 81.; WAUTERS, M., *Charl La société agricole. Droit des Affaires Marche commun.* Belgique. 1984. Editions Jupiter. Mise à jour no. 103–Novembre 1984. tome VIII. Droit foncier. Agriculture et alimentation.

²³ THOMAS–SPEAR, Roger, *Co-operative Principles and Socio-Economic Realities int the Post-Thatcher UK.* 272–278. „United Kingdom law makes no distinction between companies and partnerships depending on whether their objects or activities are civil or commercial in character. A company may be incorporated for any lawful purpose (s. (1)), which includes both civil and commercial purposes, a partnership must have as its purpose the carrying on of a business in common by the partners, but „business” is defined so as to include every trade, occupation and profession (1890 s. 1 (1) and s. 45), so that again no distinction is made between civil and commercial activities.” „Le Royaume-Uni ne fait aucune différence entre les sociétés et les groupements selon que leur objet ou leurs activités est de nature civile ou commerciale. Une société peut être créée pour n'importe quelle finalité légale (s. 1 (1)), ce qui comprend des finalités à la fois civiles et commerciales, un groupement doit avoir comme objectif la poursuite d'une exploitation effectuée en commun par les associés, mais le mot exploitation- „business” s'entend comme toute activité commerciale, tout emploi et profession libérale (1890 s. 1 (1) et s. 45). Ainsi, il n'existe aucune distinction entre les activités civiles et commerciales.” *Jura Europae*. München, Verlag C.H.Beck, 1996.

Les mouvements coopératifs en Grande-Bretagne. Leurs images en 1987 et leurs orientations à moyen terme *Revue des études coopératives mutualistes et associatives*. Récoma no. 29. -1er trimestre 1989. 53.

az alábbi társasági formákat ismeri: részvénytársaság (*Aktieselskab A/S*), korlátolt felelősségű társaság (*Anpartsselskab-Aps*), közkereseti társaság (*Kommanditselskab*). A részvénytársaságnak két formája ismeretes: a „nagy részvénytársaságok”, a másik pedig a „kis családi részvénytársaság”. Tovább nehezíti a dán szövetkezetek jogi természetének a feltárását a dán társasági jognak azon sajátossága, hogy a törvényi szabályozásba foglalt társasági formákon kívül a szerződő felek szabadon szerződhetnek társaságok létesítéséről.²⁴

Az EU Tanácsának az Európai Szövetkezeti Társaságról szóló rendelettervezetbe foglalt szövetkezeti fogalma a szövetkezetet ugyancsak társaságnak tekinti.²⁵ Az 1875. évi magyar Kereskedelmi törvény szerint: „Szövetkezetnek azon meg nem határozott számú tagokból álló társaság tekintetik, mely tagjai hitelének, keresetének vagy gazdálkodásának közös üzletkezelés mellett, illetőleg a kölcsönösség alapján előmozdítására alakul. Ide tartoznak nevezetesen: az előlegezési és hitel-egyletek, a nyersanyag közös beszerzésére, közös raktár tartására, vagy közös termelésre alakult egyletek, a fogyasztási egyletek, a lakásépítő társaságok, a kölcsönös biztosító társaságok.”²⁶

Az 1947:XI-es szövetkezeti törvény szerint „a szövetkezet előre meg nem határozott kis gazdasági egyedek társasága. Tagjai egyéni és gazdasági érdekeit, valamint társadalmi felemelkedését a kölcsönösség alapján kívánja előmozdítani. Tagjai vagyoni közreműködéssel a szövetkezet igénybevételével, valamint vagyoni szolgáltatással vesznek részt a társaságban.”²⁷

A szövetkezetek tehát nem alkotnak önálló személyegyesületi formát az említett jogcsaládok keretébe tartozó jogrendszerek személyegyesületi jogában. A szövetkezetek „jogi természetének” kérdései az általános személyegyesületi jog szabályozási körébe tartoznak. A szövetkezeti jogi szabályozás során a jogalkotó,

²⁴ A dán szövetkezetek társasági jogi szabályozásáról *La législation en vigueur dans les pays de la Communauté européenne en matière d'entreprises coopératives, dans la perspective du marché commun*. Commission des Communautés européennes 1993. Bruxelles-Luxemburg, 256–262.; *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Comité Économique et Social des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes. Editions Delta, 1986. 749–772. 1990; *Comité général de la coopération agricole de la communauté économique européenne. Les coopératives agricoles et de la pêche dans la CE*. Bruxelles, Janvier; BJOERN, Claus, 1988, *Co-operation in Denmark, Past and Present*, Danske Andelskøber. 1983. ODHE, Thorsten, *Cinquante années de coordination coopérative au Danemark*. Revue de la Coopération Internationale. 1978. No. 1. 69–71.

²⁵ „Des sociétés coopératives peuvent être constituées dans l'ensemble de la Communauté dans les conditions et selon les modalités prévues par le présent règlement sous la dénomination de SCE.” Proposition modifiée de règlement (CEE) du Conseil portant statut de la Société coopérative européenne. (J.O.C.E. C. 236/17 1993.8.31.) Cooperative societies may be formed throughout the Community as SCEs under the conditions and in the manner set out in this Regulation J.O.C.E. C. 236/17 1993.8.31.

²⁶ KUNCZ ÖDÖN–NIZSALOVSKY ENDRE: *Hiteljog I.* Kereskedelmi törvény, Budapest, 358.

²⁷ KUNCZ Ödön, *A szövetkezet jogi természete*. Magyar Jogászegyleti Szemle, 1948 1-2.

továbbá a szövetkezeti jogot elemző szakirodalom a szövetkezetek jogi természetének a meghatározásakor, illetve annak elemzése során tényként tekinti az adott jogrendszerben tradicionálisan kialakult személyegyesületi formákat, nevezetesen azt, hogy a szövetkezeti vállalat csak az egyesület vagy a társaság keretében kerülhet szabályozásra. Sem a törvényhozás, sem a jogtudomány nem tesz arra kísérletet, hogy a szövetkezetek számára sui generis „szövetkezeti formát” alakítson ki.

III. A szövetkezetek jogi természetének megítélése a magyar jogtudományban

1. Az 1948 előtti magyar szövetkezeti jog a nyugat-európai jogtudomány színvonalán

Mielőtt bemutatnák a szövetkezetek jogi természetének meghatározásában közrejátszó jogi törvényszerűségeket, idézzük fel azokat a megállapításokat, amelyek a szövetkezetek jogi természetéről a magyar magánjogi irodalomban 1948 előtt megjelentek. Nagy Ferenc *A magyar kereskedelmi és váltójog* című könyvének, „A szövetkezetek szabályozása és jogi állása általában” című fejezetében a szerző néhány ország múlt század végén hatályba lépett szövetkezeti szabályozásával foglalkozva az alábbiakat írja: „A külföldi törvényhozásokban a szövetkezetek nincsenek mindenütt önálló társasági alakban szabályozva. Franciaországban bizonyos külön szabályok megtartása mellett bármily társasági formát választhatnak (1867. társ.t. 48.sk. c.). Az új spanyol, olasz, román és portugáli K.T. szerint a szövetkezet kereskedelmi társaságnak tekintetik oly módon, hogy a részvénytársaságokra vonatkozó szabály rájuk minden esetre alkalmazást nyer. A kereskedelmi társaságok körében szabályozza a szövetkezetet, az 1973. évi belga társasági törvény, amely éppúgy, mint a német és az osztrák szövetkezeti törvény, valamint a magyar K.T. a szövetkezetet külön társasági alakzatnak tekinti. Az angol jog szerint a szövetkezetek az *Industrial and Provident Societies Act*-on kívül a társaságokat általában szabályozó *Companies Act* valamely alakját is választhatják, a fogyasztási szövetkezetek pedig többnyire az úgynevezett *Friendly society* törvénye alapján működnek.

Az 1986. évi november 17-én kelt németalföldi szövetkezeti törvény szerint a szövetkezetek egyesületeknek tekintendők. Hasonlóan egyesületnek tekinti a szövetkezetet a svájci kötelmi jogi törvény is. Németországban és Ausztriában nem tekintik a szövetkezeteket formális kereskedelmi társaságoknak, ezért nem a kereskedelmi cégjegyzékbe, hanem külön szövetkezeti jegyzékbe kerülnek nyilvántartásba (*Genossenschaftsregister*).”²⁸

Arra a kérdésre, hogy hogyan határozható meg a szövetkezet jogi természete a magyar szövetkezeti irodalomban tömör megfogalmazással Kuncz Ödöntől kapunk információt. *A német szövetkezetjog reformja* címmel 1941-ben megjelenő tanulmányában²⁹ majd 1947. szeptember 26. és október 14. között, az 1947. évi

²⁸ NAGY Ferenc, *A magyar kereskedelmi és váltójog kézikönyve*. Budapest.

²⁹ KUNCZ Ö., *Küzdelem a gazdasági jogért*, i. m. 502–505.

szövetkezeti törvényről tartott ankéton tartott előadásában fejtette ki a szövetkezetek jogi természetének mibenlétét. A két dátum azért jelentős, mert Kuncz Ödönnek a szövetkezet jogi természetére vonatkozó megállapításai olyan történelmi körülmények között kerültek megfogalmazásra, amikor féltő volt, hogy politikai okok következtében a német szövetkezeti törvény módosítása során a német jogalkotók, majd 1948-ban az 1947. évi XI. sz. szövetkezeti törvénycikk hatályba lépését követően a magántulajdon és a társulási szabadság megszüntetésére készülő politikai erők a szövetkezeteknek a valamennyi magánjogi jogrendszerben általánosan elfogadott klasszikus jogi természetének kiküszöbölésére tettek kísérletet. Kuncz Ödön a német törvénytervezetnek azokat a tételeit bírálja, amelyek a szövetkezet 1889. évi törvényben meghatározott fogalmának módosítását veszik célba. Az eredeti fogalomhoz képest, amely úgy szól, hogy a szövetkezet nem lezárt taglétszámmal szervezett olyan társaság (*Gesellschaft*), amely arra törekszik, hogy tagjai keresetét vagy gazdaságát közös üzemmel mozdítsa elő, a javaslat elhagyja a „társaság” megjelölést és a szövetkezetet olyan nem lezárt taglétszámú egyesülésnek (*Vereinigung*) tekinti, amelynek célja, hogy tagjai magángazdaságát közös üzem útján mozdítsa elő. A javasolt fogalommal kapcsolatban Kuncz az alábbi bíráló megjegyzéseket fogalmazta meg: „Jogásziatlannak és a szövetkezetek szempontjából veszedelmesnek tartom azt, hogy a javaslat a szövetkezeteket kiemeli a társaság szilárd talajából és genus proximumát egy minden határozott jogi tartalmat nélkülöző intézményben, az egyesülésben (*Vereinigung*) jelöli meg. A jog ugyanis, ha a szövetkezetet „egyesülésnek”, „tömörülésnek”, „összeállásnak”, vagy bármi másnak is nevezi – a bíróság nem tehet mást, mint hogy a szövetkezetet vagy a magánjogi vagy a kereskedelmi társaság vagy pedig az egyesület (*Verein*) kategóriájába sorozza”.³⁰ Az idézett szövegből kitűnik, hogy a szövetkezet jogi természetét tekintve minden polgári jogrendszerben csak a társaság és az egyesület sajátosságaival írható le, és hogy a szövetkezet nem tekinthető önálló személyegyesületi formának.

A szövetkezet fogalmának bemutatását követően ismerjük meg azt a megállapítást, amelyet Kuncz Ödön tett az utolsó olyan vitán, amikor Magyarországon a szövetkezetéről, mint a polgári jogrendszer személyegyesületi kategóriájáról volt szó. Ez a vita azért is figyelemre méltó, mert ez volt az utolsó szövetkezeti konferencia, ahol – nem az MDP, majd az MSZMP szövetkezeti ideológiáját hirdető, hanem – a magánjoghoz, kereskedelmi joghoz, kereskedelmi társasági joghoz és a szövetkezeti joghoz értő tudósok szólaltak fel a szövetkezet tárgyában. Erre példát sajnos azóta sem találtunk.

Az 1947:XI. szövetkezeti törvény megfogalmazása szerint „a szövetkezet előre meg nem határozott kisgazdasági egyedek társasága. Tagjai egyéni és gazdasági érdekeit, valamint társadalmi felemelkedését a kölcsönösség alapján kívánja előmozdítani. Tagjai vagyoni közreműködéssel a szövetkezet igénybevételével, valamint vagyoni szolgáltatással vesznek részt a társaságban. A szövetkezet jogi

³⁰ KUNCZ Ö., *A szövetkezetek jogi természete*, i. m.

természetét tekintve tehát társaság, amely többek között a földreform során létrehozott kisgazdaságok szervezését, gazdasági megszilárdulását szolgálja. E célkitűzés a törvény előszavából (preambulumából) is kitűnik, amely szerint, „...a törvény célja, hogy a magyar nép többségét alkotó dolgozók: parasztok, munkások és haladó értelmiségek összefogásával a kisgazdasági egyedek részére biztosítsák a nagyobb szervezettséget, a gazdasági és társadalmi felemelkedést”. Kuncz Ödön a Jogászegyletben 1947. szeptember 26. és október 14. között a szövetkezeti törvényről rendezett ankéton annak ellenére szükségesnek tartotta, hogy a törvényben megfogalmazott szövetkezet jogi természetével összefüggésben véleményt nyilvánítson, hogy a törvényi fogalom egyértelművé tette a szövetkezet „társasági” jellegét. A szövetkezet *genus proximuma* Kuncz Ödön véleménye szerint a különböző törvényhozások szerint társaság, egyesület vagy kereskedelmi társaság³¹. A K.T. 61. § 4. pontja a szövetkezet jogi természetét a kereskedelmi társaságban állapította meg. Az 1947. évi szövetkezeti törvény azonban kivette a szövetkezetet formailag a kereskedelmi társaságok köréből, ugyanakkor, a „társasági” megjelöléssel nem tekintette a szövetkezeteket a magánjogi társaságokkal azonosnak, mivel a szövetkezetnek önálló jogi személyisége, cége van, kereskedelmi ügyleteket köt, tartalmilag kereskedelmi társaságként jelentkezik. A különböző hatályos jogszabályok együtteséből keletkező ellentmondásokra felhívva a figyelmet ugyanakkor Kuncz megállapította, hogy az egységes szövetkezeti törvény nem vette át az általános szövetkezeti törvény szerepét, nem vált *lex generalissá*, mert többek között a nagy szövetkezeti hitelintézmények továbbra is a kereskedelmi társaságoknak (12.810/1947. Korm. sz. rendelet) minősülnek. Ugyanakkor a földművesszövetkezetek tekintetében a rendelet 19. § alapján (131.000/1945. F. sz. rendelet) a Curia levonta azt a következtetést, hogy a földművesszövetkezetek magánjogi társaság-nak tekintendők (P. IV 972/46. sz. határozat).

Megjegyezzük, hogy amíg a szövetkezetet a „társaság szilárd talajából” a német jogtudósok ellenvéleményét figyelembe véve a törvényalkotó nem emelte ki és nem alakította át „jogon kívüli egyesüléssé”, „tömörüléssé”, „összeállássá”, hanem tovább is megőrizhette a szövetkezet a polgári jogrendszerekben elismert személyegyesüléseknek megfelelő jogi természetét, addig a szovjet ideológia átvétele 1948-tól kezdődően oda vezetett, hogy a szövetkezetet jogi természetétől megfosztották és a szövetkezetet, mint a szocialista társadalmi tulajdon szövetkezeti (kolhoztulajdoni) formája által meghatározott, sajátos szocialista jogi személyként tartották nyilván.³² A szocialista kollektívaelméletnek megfelelően a szocialista

³¹ KUNCZ Ö., *A szövetkezetek jogi természete*, i. m. uo.

³² A szocialista polgári jogi elmélet szerint a jogi személy a szocializmusban a társadalmi viszonyok formája. A magyar polgári jog tankönyve az 1960-as évek közepétől a 70-es évek végéig a szocialista jogi személyek és a szocialista társadalmi viszonyok kapcsolatát az alábbiak szerint világította meg: a jogi személy szocialista elméletének a jogi személyiség kritériumai mellett a második fő kérdése az a probléma, vajon miféle társadalmi viszonyokat juttat kifejezésre a jogi személyiség mint jogi forma, milyen társadalmi viszonyok alkotják a jogi személyiség reális alapját. Szorosan összefügg ezzel az a kér-

szövetkezeti társadalmi tulajdonra és a demokratikus szövetkezeti önkormányzatra épülő „kiskollektívák jogaként” került elhelyezésre a szocialista jogrendszerben.³³

2. A „szövetkezeti identitás” hiánya a rendszerváltás után a szövetkezetek jogi természetének meghatározása terén

Sajnálatos, hogy a rendszerváltást követően az 1948 előtt kialakult magyar társadalmi jog modernizálásával egyidőben nem került a szövetkezeti jogi szabályozás a tudományos kutatás középpontjába.³⁴ A klasszikus szövetkezeti jogtudomány 1948 után bekövetkezett hanyatlása, majd a szövetkezeti jogi kutatás rendszerváltás óta megnyilvánuló hiánya következtében olyan tudományosan megalapozatlan vélemények jelennek meg a rendszerváltást követően is a magánjogi rendszerekben szabályozott szövetkezetek jogi természetére vonatkozóan, amelyek azáltal, hogy a valóságnak nem megfelelő ismereteket közvetítenek, nagyban megnehezítik az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz szükséges modern szövetkezeti jogi szabályozást.

dés is, hogyan lehet meghatározni az embereknek azt a kollektíváját, amely a jogi személy egyes típusaira nézve jellemző. Mivel a polgári jog körében végső fokon minden jogalanyiség a tulajdonosi minőség általánosítása, a felvetett kérdésre a feleletet azokban a tulajdoni formákban kell keresnünk, amelyekre a jogi személyek egyes típusai támaszkodnak. „Az állami szervek, mint jogi személyek általánosságban azokat a társadalmi viszonyokat juttatják kifejezésre, amelyek a szocialista állam különféle funkcióinak megvalósításával kapcsolatosak. A szövetkezet, amelynek jogi személyiségében a csoporttulajdonosok egyesülnek, tehát a szövetkezet jogi személyisége a csoporttulajdonjog alapján közös munkával folytatott termelés, illetve a közös beszerzés és elosztás viszonyait fejezi ki.” VILÁGHY MIKLÓS–EÖRSI Gyula: *Magyar Polgári jog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1965, 130–133.

³³ A kollektíva-jogágazatok keretében tartoznak a nem tulajdonosi dolgozó kollektívák (az állami vállalat) valamennyi belső jogviszonya és minden szövetkezet belső jogviszonya. EÖRSI Gyula, *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, 1975, 95–96.

³⁴ Süveges Márta alábbi munkái foglalkoznak behatóbban a kérdéssel: *Előadások a szövetkezetelmélet és a szövetkezeti jog köréből*. Budapest, 1991. Kézirat. 86. ELTE ÁJK Kari Könyvtár; *A szövetkezetek jogi helyzete a nyugat-európai jogrendszerekben*. Budapest, 1991. Kézirat. ELTE ÁJK Kari Könyvtár; *A mezőgazdasági szövetkezeti mozgalom Nyugat-Európában*. Budapest, 1991. Kézirat. ELTE ÁJK Kari Könyvtár; *A szövetkezetek jogi formája és természete* (Szövetkezés, 1991. I-II.); *A tőkeképzés jogi eszközei a francia mezőgazdasági szövetkezetekben* (Szövetkezés, 1992. I-II., 85–111.). *A kereskedelmi törvény szerepe a szövetkezeti jog intézményi kialakításában* (Szövetkezés, 1994. I-II., 125–144.); *Az EU Tanács rendelet-tervezete az Európai Szövetkezeti Társaságról* (Magyar Jog, 1994. I. 28–37.); *A szövetkezetek helye és perspektívái az Európai Közösségben, a közösségi intézmények döntései tükrében* (Gazdaság és Társadalom, 1994/6. 5–37.); *Az üzletész, az üzleti vagyonilletőség és az alapok jogi szabályozása a német jogban*. (Magyar Jog, 1996/6.); *Gazdasági formációk és szövetkezetek, jogrendszerek és szövetkezeti jogok*. Debrecen, Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézet, 1999, 270. *Az új szövetkezeti törvényről*. (Gazdaság és Jog, 2001. 7-8., 4–14.)

Az 1971. évi III. számú szövetkezeti törvényhez hasonlóan – amely szerint „a szövetkezet az állampolgárok által önkéntesen létrehozott, a tagok személyes és vagyoni közreműködésével vállalati gazdálkodást és társadalmi tevékenységet folytató „közösség” – a szövetkezet fogalmának meghatározása során az 1992. évi I. törvény is „közösségként” szabályozza a szövetkezetet”. A 2000. évi CXLI. számú úgynevezett új szövetkezeti törvénybe foglalt szabályozás, amely a szövetkezetet önálló sui generis jogi személyként veszi számításba, ugyancsak kirekeszti a szövetkezeti szabályokat a magánjogi személyegyesülés rendszeréből.³⁵

Az 1992. évi I. törvény hatályba lépését követően megjelenő kézikönyvek egyes szerzői figyelmen kívül hagyva a piacgazdaságok magánjogi személyegyesületi szabályait, a szocialista szövetkezeti jogból átvett „közösség” jelzőt úgy kommentálják mintha az megfelelné a Nyugat-Európában ismert szövetkezet fogalomnak. Az 1992. évi I. törvényről szóló egyik tanulmány szerzője, aki részt vett mind az 1971. évi, mind pedig az 1992. évi szövetkezeti törvény kodifikációjában a törvény „merőben újszerű megfogalmazásaként” emeli ki azt, hogy a szövetkezet „közösség” és a tagok érdekeit szolgáló tevékenységet folytat”. „Ami a ‘közösség’ fogalmát illeti: diadalmas frontáttörésnek tartom, hogy ez a fogalom betört és polgárjogot nyert az átalakuló magyar jogrendszerbe, pláne annak gazdasági szférájában... Többről és másról van szó, abban a vonatkozásban is, mint ahogy a régi rendi társadalomban lényegében közjogias szemlélettel megpróbálták jogivá tenni a közösség fogalmát. Itt jövőbe nézésről, a jövő civil társadalmának önszerveződéséről van szó, amely minden spontán szervezeten belül önkéntes és humanisztikus közösséget hoz létre”.³⁶ A „közösség” jelző értékelése során a szövetkezeti irodalomban meglepő megállapításokra bukkanhatunk. Ezek közül megemlítjük azt a kitételt, amely szerint: „a szövetkezet eleven (zsebre menő) társadalmi közösség”.³⁷

Az ELTE ÁJK által kiadott „Szövetkezeti jog” című egyetemi jegyzetben az áll, hogy „a közösség a tagok közötti bizalmi viszonyt fejezi ki”.³⁸ Ugyancsak az említett jegyzetben olvasható vélemény a társaság, és a szövetkezet közötti meglepő tartalmi különbségről. – „A gazdasági társaság alaptevékenysége mindig a piaci viszonyok függvénye, a konjunktúra kihasználása, a profitorientált vállalkozás elengedhetetlen eleme.” „Ezzel szemben a szövetkezet non-profit jelleggel is létrehozható.”³⁹ A társaságokkal szemben – amelyeket a szerző olyan „kapitalista, csak a profitra törekvő, az ott dolgozók szociális, jóléti érdekeit figyelmen kívül hagyó” intézményeknek tekint, amelyek a munkában résztvevők körét csak annyiban veszi számításba, amennyiben „nincs náluk jobb szakember, aki magasabb profit

³⁵ Magyar Közlöny, 2000/129.

³⁶ SZÉP György, *Szövetkezeti törvény magyarázatokkal*. Budapest, Jogtanácsadó Jogi Kiadványok Szerkesztősége, 1992. 7–9.

³⁷ U.o.

³⁸ DOMÉ Györgyné, *Szövetkezeti jog*. Előadásvázlatok Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 1993, 33.; DOMÉ Györgyné–RÉTI Mária, *Szövetkezeti jog*. Budapest, ELTE ÁJK. 1999. 60.

³⁹ DOMÉ Györgyné. i. m. 34.; DOMÉ Györgyné–RÉTI Mária, i. m. 62.

előállítására képes” – a jegyzet írója kiemeli a közösségi szövetkezetek előnyeit, amelyektől idegen a kisegyzisztenciák megsemmisítése (bekebelezése) és főleg a tagi gazdaságok felszámolása”.⁴⁰ A szövetkezet jogi természetének meghatározása terén megnyilvánuló „a szövetkezetet sem keletről, sem nyugatról nem kopírozott, sajátosan magyar modellnek” tartó véleményt tükrözi az a megállapítás, amely szerint „a szövetkezet felfogható olyan közösségként is, amely társaságnak minősül”.⁴¹

„Nagy a hasonlóság a közkereseti társaság és a szövetkezet között mert mindkét szervezet kisegyzisztenciákat tömörít magába. A kisegyzisztenciák pedig saját megélhetési alapjukat biztosítják.”⁴² Ugyancsak az ELTE ÁJK által kiadott „Szövetkezeti jog” című egyetemi jegyzetben áll az a megállapítás, amely szerint „felfogható a szövetkezet korlátolt felelősségű társaságként is, hiszen a szövetkezetbe integrált vagyon képezi a veszteségviselés alapját, az egyéni gazdaságban maradt vagyon nem, illetőleg kiesik a felelősség köréből a munkadíj és minden, a tagot megillető szerződésből eredő járandóság.”⁴³ Ha a szövetkezet azért „fogható fel korlátolt felelősségű társaságnak, mert tagjai a szövetkezet tartozásaiért korlátozottan felelnek, akkor a szövetkezet részvénytársaságként is „felfogható”, hiszen a részvényesek is csak korlátolt felelősséggel tartoznak a társaság tartozásaiért. Az előbbiekben idézett gondolatmenetből következően – ha a szövetkezet és a korlátolt felelősséggel jellemzett gazdasági társaságok közös jegyeit a felelősség korlátozott mértékében határozzuk meg – eljutunk azon abszurd állításhoz, hogy a korlátolt felelősségű társaság is részvénytársaság, illetve fordítva, hiszen mindkettőnek tagjai korlátozottan felelnek a társaság tartozásaiért.

A „szövetkezeti „identitászavarból” eredő vélemények közül a legeredetibb Prugberger Tamás következő megállapítása: „Abban, hogy a törvény (az 1992. évi I. törvényről van szó, megjegyzés a szerzőtől) a szövetkezetet „közösségnek” nevezi, a frankofon-angolszász jogi hatás tükröződik”.⁴⁴ Annak bizonyítására, hogy a nemzetközi összehasonlító jogirodalom nem ismer „frankofon” jogrendszert,⁴⁵ bizonyára nem szükséges időt szánni.

A tanulmány második részében bebizonyítjuk, hogy az államszocialista „közösségi” szövetkezetekként és a fejlődő országokban „szövetkezetekként” nyilvántartott törzsi és faluközösségekkel ellentétben az angol szövetkezetek nem közösségek, különösen nem frankofon közösségek.

⁴⁰ DOMÉ Györgyné, i. m. 33–36.; DOMÉ György–RÉTI Mária, i. m. 63.

⁴¹ DOMÉ Györgyné, i. m. 36.; DOMÉ György–RÉTI Mária, i. m. 60.

⁴² DOMÉ Györgyné, i. m. 34.; DOMÉ György–RÉTI Mária, i. m. 61.

⁴³ DOMÉ Györgyné, i. m. 34.; DOMÉ György–RÉTI Mária, i. m. 61.

⁴⁴ PRUGBERGER Tamás, *A magyar szövetkezeti jogi szabályozás alakulása, mai helyzete és megújításának kérdése*. Magyar Jog 1996. I. sz. 83.

⁴⁵ Frankofon franciául „francophone”, a francia értelmező szótár szerint az, aki rendszeresen franciául beszél. Nem országokról van tehát szó, hanem egyes francia nyelvű csoportokról. DAVID, R: i. m. 129–251.

Mind a szövetkezetek magánjogi személyegyesületi rendszerében elfoglalt helyéről szóló doktrínával, mind a jogi szabályozással szemben áll az a megállapítás, amely szerint a szövetkezet egy olyan speciális társaság, amely egyesületi elemeket is hordoz.⁴⁶

A magánjogi személyegyesületi rendszerekben szabályozott szövetkezetek törvényi fogalmának felidézésével megállapítottuk, hogy az SZNSZ által globalizált szövetkezetfogalom által egységesített szövetkezeti rendszerek közül a szövetkezeteknek jogi természete csak a magánjogi rendszerekben van. Akkor tehát, amikor a szövetkezet jogi természetének mibenlétét kutatjuk, az SZNSZ által elfogadott szövetkezeti rendszerek közül csak a tőkés- individuális gazdasági-társadalmi formációk magánjogi személyegyesületi rendszereiben szabályozott szövetkezetekről beszélhetünk.

Abból a tényből következően, amely szerint jogi természete csak szövetkezetnek van, következik az a megállapítás, amely szerint a szövetkezet jogi természetének a vizsgálata leszűkül egy adott személyegyesületi rendszerben szereplő társasági formák körére, tekintettel arra, hogy mind a common law, mind pedig a római-germán jogcsaládok személyegyesületi jogát azonos típusú személyegyesületek alkotják, nevezetesen az egyesületek és a társaságok, a szövetkezet jogi természete valamennyi magánjogi jogrendszerben egyesület vagy társaság, az utóbbit tekintve polgári jogi vagy kereskedelmi társaságnak minősülhet.

IV. Az egyesületi vagy társasági formában megjelenő szövetkezetek sajátosan szövetkezeti jellegét meghatározó tényezők

Azok a különbségek, amelyek az egyesületi vagy társasági formában megjelenő szövetkezetek szabályaiban sajátosan szövetkezetiek, a szövetkezetek gazdasági lényege által meghatározottak. Nevezetesen a szövetkezet azon gazdasági sajátosságai által, amelyek az üzemkiegészítés elvében jelennek meg, amely ellentétben az egyéb társasági formákkal, a szövetkezet gazdasági lényegét a sajátos szövetkezeti „kooperációban” határozza meg. A „kooperáció” jelentését elemző közgazdasági irodalom hangsúlyozza, hogy a „kooperáció” többek között az együttműködésnek azokat a módozatait jelenti, amelyek az önerejével termelő egyes ember izolált munkájának ellentétei⁴⁷. A kooperáció jellege – amely mindenféle társas tevékeny-

⁴⁶ RÉTI Mária, i. m. 75–76.

⁴⁷ SELIGMAN, *Principles of Economics*. New York. 1912. 151., 152. SEAGER, L., *Principles of economics*. London, 1913. 153. skk. A felhozott forrásokat lásd: KUNCZ Ö., *A rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása*. In: *Küzdelem a gazdasági jogért* 1941. 445. A szövetkezet, mint sajátos üzemkiegészítő kooperáció jellegét hangsúlyozza MICHELSEN, Johannes, *Le marché, l'état providence et le secteur de l'économie sociale* c. tanulmányában RECMA 1992. 43., 81–95. WILLIAMSON, Oliver E., *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, 1985, c. könyvében ismertetett kooperáció fogalomra hivatkozással.

ség fogalmi eleme – a szövetkezet esetében az *üzemkiegészítő* jelleg által meghatározottan minőségileg más, mint valamennyi más társasági forma esetében. A kooperáció – az *üzemkiegészítő* jelleg által meghatározottan – a szövetkezetet közgazdasági értelemben határozza meg. A „kooperáció” kifejezés mind angolul (co-operative), mind franciául (cooperative) olyan tevékenységet jelent, amely nem a tagok „együttműködését” tételezi közösen folytatott vállalkozási tevékenység céljából, hanem azt jelenti, hogy a szövetkezet dolgozik együtt minden egyes tagjával. Tehát nem a tagok dolgoznak együtt, hanem a szövetkezet az, amely együttműködik minden egyes tag gazdaságával.⁴⁸

A francia szövetkezeti elméletben a szövetkezet közgazdasági lényegét Fauquet az *üzemkiegészítő* elv által meghatározott kooperációban a következőkben fogalmazza meg: „A kis gazdasági egységek a saját gazdaságuk tevékenységének előmozdítására olyan vállalatokat hoznak létre, amelyek a tagok individuális gazdasági tevékenységének a meghosszabbítását jelentik. A piacgazdaság viszonyai között funkcionáló vállalatok az őket létrehozó azonos gazdasági tevékenységű kis gazdaságok egyéni érdekeit olyan közös üzemben elégítik ki, amelyeknek létrehozásához a tagok saját anyagi eszközeikkel járulnak hozzá, és amelynek egyben ügyfelei is”.⁴⁹ Azonos módon vélekedik a szövetkezet gazdasági lényegéről Vienney is.⁵⁰

Az 1947. évi francia szövetkezeti törvény – amelyből tévesen olyan állítások láttak napvilágot a magyar irodalomban, mintha az a francia szövetkezetek egységes törvénye lenne – a szövetkezetre, mint sajátos vállalatra vonatkozó szabályozásokat tartalmazza. A törvény az alábbiak szerint határozza meg a szövetkezet fogalmát. A szövetkezet olyan társaság, amelynek elsődleges célja, hogy elősegítse, hogy a szövetkezeti tagok közös erőfeszítéssel növeljék tagjaik jövedelmét, csökkentsék a tevékenységük önköltségét, az adott esetekben bizonyos termékek vagy bizonyos szolgáltatások árát, továbbá elvégezzék mindazokat a vállalkozói tevékenységeket amelyeket a tagok a szövetkezeti közös üzem nélkül csak nagyobb önköltséggel lennének képesek teljesíteni. 2. Emeljék a tagoknak szállított termékek és szolgáltatások, továbbá a tagok által a fogyasztónak nyújtott szolgáltatások minőségi színvonalát. 3. Hozzájáruljanak tagjaik gazdasági és szociális szükségleteinek kielégítéséhez, továbbá biztosítsák a tagok továbbképzését. A szövetkezetek tevékenységüket valamennyi gazdasági ágazatban kifejtethetik.⁵¹

H. Münkner megállapítja, hogy a szövetkezetek kialakuláskor nem jogintézményként, hanem csak társadalmi-gazdasági alakulatokként jelentek meg. A szövetkezeti vállalatok a rochdale-i elvek mellett az „önsegély”, az „önfelelősség” és az „önigazgatás” elvét, mint sajátos német szövetkezeti elveket szem előtt tartva

⁴⁸ KUNCZ Ö., i. m. 445. „Coopérative est celle qui travaille avec ses propres associés.” THALLER, *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris, Perceron, 1931. 803., 804.

⁴⁹ FAUQUET, G., *Les institutions coopératives dans l'économie et dans la législation* = *Revue Internationale du travail*, volume LVIII. Juillet-décembre 1948, 521–535.

⁵⁰ VIENNEY, Claud, *Indentité coopérative et statuts juridiques*, RECMA. 1992.

⁵¹ Texte de la loi du 10 septembre 1947 modifiée en 1992. RECMA no. 44-45. 69–74.

építették ki azt a vállalati rendszert, amelyet a német vállalatelmélet a szolgáltatási célú magánvállalatnak (*Förderungswirtschaft*), más néven az önszegély elve alapján szervezett, vállalatot működtető (*Selbsthilfeorganisation*) szövetkezetnek (*Genossenschaft*), és a kölcsönösségen alapuló biztosítási társaságoknak a (*Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, VVaG*) nevez. Hangsúlyozza továbbá, hogy a modern szövetkezeti mozgalom gazdasági sajátosságainak megítélése során nem használatosak a szövetkezeti elvek, hanem a szövetkezet gazdasági lényegének a kifejezését a szövetkezeti irodalom a „szövetkezet kettős természetében” látja. A szövetkezet személyek egyesülete, ugyanakkor sajátos vállalat. A szövetkezet kettős természetével jellemzett vállalati sajátosságok az alábbi négy jellegzetességgel írhatók le:

- (1) a szövetkezet közös gazdasági érdekeltségű személyek olyan csoportja, amelyhez való csatlakozás az azonos gazdasági érdekeltségű személyek számára nem korlátozott;
- (2) az azonos gazdasági célú személyekből álló csoport közös gazdasági motiváció által vezérelt. A tagok a kölcsönös segítségnyújtással és az önszegély alapján megszervezett együttműködéssel az életfeltételeik javítását kívánják elérni;
- (3) a fentiekben részletezett cél teljesítése érdekében az azonos gazdasági érdekeltségű csoportok közösen finanszírozott és irányított vállalatot hoznak létre;
- (4) a szövetkezeti vállalatnak az a célja, hogy javítsa és előmozdítsa a tagok háztartásainak és vállalkozásainak gazdasági hatékonyságát. A jelzett céloknak a közös üzemén keresztül történő teljesítése, a szövetkezeti identitás megnyilvánulása.⁵²

A piacgazdaságra jellemző szövetkezet „üzemkiegészítő sajátosságait a nemzetközi szövetkezeti közgazdasági irodalom és a nemzetközi szövetkezeti gyakorlat szem előtt tartásával Ihrig Károly az alábbi jellegzetességek kidomborításával foglalja össze: „A szövetkezet gazdasági lényege abban van, hogy a szövetkezet teljeségében igazodik a tagok gazdaságának céljához, a szövetkezetnek nincs a tagok gazdaságától független saját célja. A szövetkezet a tagok saját gazdaságait úgy egészítik ki egy közös szövetkezeti üzemben, hogy saját üzemük kiegészítését önmaguktól elválasztva egyesítik”.⁵³

Megjegyezzük, hogy mind az angol, mind a francia közgazdaságban a szövetkezet mint sajátos vállalkozás előbb jelent meg, mint ahogy a co-operative, illetve a cooperative szó a szövetkezetek jogi státusának a megjelenítésére használatos lett volna.

A kooperáció (*coopération*) mint fogalom tehát a szövetkezet gazdasági lényegének kifejezésére szolgál és csak másodsorban jelöli annak jogintézményi

⁵² MÜNKNER, H.H., *La loi coopérative, instrument de promotion des coopératives par l'Etat*. Information Coopérative, BIT, Genève, no 1/1973. 52–54.; SCHMATZ A., *La coopération en Allemagne fédérale*. Les Annales de l'économie collective. 7–46. 1965; WEISSER G., *Entreprises coopératives et autres entreprises libres d'économie collective en Allemagne fédérale*. Les Annales de l'économie collective. 46–61. 1965.

⁵³ IHRIG Károly, *Szövetkezetek a közgazdaságban*. Budapest, 1937; SÜVEGES Márta, *A szövetkezet jogi formája és természete a piacgazdaságban*. Szövetkezés 1991/1. 3–31.

meghatározottságát is. A szövetkezeti mozgalom kezdeteiben megjelenő szövetkezetek nem is használták nevükben a „szövetkezet” megfogalmazást. Ennek bizonyítására felidézünk néhány angol, francia és német szövetkezet megjelölését: *workers associations* (munkásegyletek), *consumer associations* (fogyasztási egyletek), *consumer equitable society* (méltányosság alapján működő fogyasztási egylet), *Labour Loan Societies* (munkás hitel-egyletek), *industrial partnership* (ipari tevékenységre alakult társaság),⁵⁴ *industrielles associations* (ipari termelő egyletek), *arbeiter-associatione* (munkás termelő egyletek).⁵⁵

A szövetkezeti szaktudománynak, ezen belül a szövetkezeti jog tudományának az a feladata, hogy a jogrendszerben a szövetkezetek számára rendelkezésre álló személyegyesületi formákon belül kidolgozza azokat a sajátos szövetkezeti jogi intézményeket, amelyek a tag és a szövetkezet közötti belső ügyleteket az egyéb társasági formáktól eltérően a szövetkezet gazdasági lényegét meghatározó szövetkezeti elvek alapján szabályozzák.⁵⁶

⁵⁴ KAUTZ Gyula, *A társulási intézmények a nemzetgazdaságban*. Pest, 1871, 337. skk.

⁵⁵ RUTKAY Vilmos, *A szövetkezeti intézmény Angliában*. (Angol gazdasági szövetkezetek). Kereskedelmi jog 1907/4. 78.

⁵⁶ A szövetkezeten belüli jogügyletek sajátosságait Ihrig Károly az alábbiakban jellemzi: az egyes szövetkezeti tagok között, mivel együttesen lépnek fel a piacon, megszűnik a verseny, hiszen a szövetkezet célja éppen az, hogy a taggazdaságok forgalmi funkcióit egy irányba foglalja össze és egészítse ki, vagyis a szövetkezet a kereslet és kínálat adott körben történő megszervezésével a tagok közötti viszonyokban a szükségletet állítja előtérbe azért, hogy az a külső viszonyokban közösen előnyösebb gazdasági előnyökhöz jussanak. A szövetkezet a belső ügyletekben megtestesíti a szükséglet-kielégítést célzó gazdálkodást, hiszen a tag és a szövetkezet közötti ügyleti kapcsolatban nem érvényesülnek a piac (a kapitalizmus) törvényszerűségei (altruizmus). A szükségleteket kielégítő gazdálkodás szövetkezeti formájának az a lényege, hogy az részleges, vagyis a szövetkezetben megjelenő szükségletgazdálkodás különleges vonása az, hogy feltételezi a piacot. A szövetkezetnek a külső ügyletek révén szerzett jövedelme, amelyet a vállalatokéhoz hasonló módon nevezhetünk nyereségnek is, olyan jövedelemmé alakul át, mint amit a tag a saját személyes gazdaságából, vagy saját munkájából húz, és amely a tag saját gazdasági létalapjává válik. *Szövetkezetek a közgazdaságban*. Budapest, 1935. A német szövetkezeti közgazdaságtanban a belső jogügyletekről LIPPERT, Helmut, *Genossenschaftliche Konkurrenz und Kooperationsmanagement*. = *La Cooperative dans la Concurrence des Idees...* 179–221. A tagok közötti versenyt kizáró belső ügyletek sajátosságairól a francia szövetkezeti irodalomban CHOMEL, A.–VIENNY, Claude, *Evolution des principes et des règles des organisations coopératives en France (1945-1992)* = *Coopératives marchés, principes coopératifs, Ouvertures Economique* 1995. 155–184.; VIENNEY, Claude, *Indentité coopérative et statuts juridiques*, RECMA 1992. 4.; DESHAYES, Gérard, *La nature économique et financière des relations coopérateurs-coopératives*. *Revue des Études Coopératives*, 1983. 7. 30–60.; CHALMAIN, P., *Coopérateurs et coopératives: l'exemples de la coopérative viticole*. RECMA 1981. 3-4. 75–103.; WUELKER, Hans Deffer-MÜNKNER H., *Être sociétaire de coopérative en RFA. Un document de l'International Raiffeisen Union*. RECMA 1991. 4. 51.

V. A szövetkezetek jogi természetét meghatározó tényezők

A második kérdéskör keretébe – amely úgy szólt, hogy melyek azok a tényezők, amelyek a szövetkezetek jogi természetét meghatározzák – az adott ország magán-jogi személyegyesületi rendszerének alapproblémáit szükséges szem előtt tartani.

A kapitalista gazdasági rendszerben a szövetkezet azért kerül a társaságok vagy az egyesület jogi szabályozási körébe, mert a szövetkezet is a piacgazdaság törvényszerűségeinek alávetett vállalat.

Azt a tényt, hogy a szövetkezet kereskedelmi jogi társaságnak, polgári jogi társaságnak vagy egyesületnek a szabályozása alá tartozik, a szövetkezetnek az a más társas-vállalatokkal való azonossága határozza meg tehát, hogy a piacgazdaságban a szövetkezet is kettős ügyletet kötő vállalkozás. Nevezetesen egyrészt ügyletet köt tagjaival (belső ügyletek), másrészt gazdasági céljainak érvényesítése érdekében ügyletet köt a piac szereplőivel (külső ügyletek). amelynek a jog által szabályozott működése a vagyonegyesítő korporatív személyegyesületi rendszerek, nevezetesen a társaságok keretében biztosított.⁵⁷

Kautz Gyula a XIX. század második felében Európa-szerte kialakuló társulások közgazdasági és jogi jellegzetességeinek kutatója szerint „az associatio nagy és üdvöztető formája: a társulat (*Genossenschaft*)”- „lényege abban áll, hogy a magukban elégtelen kis ipari munkaerők azért, hogy nagy erővé válhassanak, hogy versenyre kelhessenek a kedvezőbb helyzetű társadalmi elemekkel”. „Kifelé, mint érdekközösség, jogilag összefüggő és közkötelezettségű személyiségben jelenik meg.”⁵⁸ A szövetkezet mint sajátos vállalati forma, mint gazdasági érdekközösség jogilag összefüggő és közkötelezettségű személyiségben azért jelenhet meg, mert a szövetkezeti vállalatban a tagok között létrejött érdekközösség, a piacgazdaságban működő magánvállalati jelleg megköveteli, hogy a szövetkezetet a törvény „külső társaságként” (*Aussengesellschaft*)⁵⁹ szabályozza. A jogi személy szerkezetét tekintik a szövetkezeti vállalat sajátosságait jogintézményekben meghatározó önálló szövetkezeti törvények, amikor különbséget tesznek egyrészt a szövetkezet és a tagok közötti belső (*Innengesellschaft*),⁶⁰ másrészt a szövetkezet és a piaci szereplők közötti jogviszonyokban. A szövetkezet „a personál-szövetkezés”⁶¹ létrehozása – hasonlóan a részvénytársaságokhoz, a „tőke-szövetkezésekhez” –

⁵⁷ IHRIG Károly, i. m.

⁵⁸ KAUTZ Gyula, A társulási intézmények a nemzetgazdaságban, Pest, 1871, 337. skk.

⁵⁹ MÜNKNER, H., *Das neue Genossenschaftsgesetz von 1974 und die Entwicklung der Genossenschaftsgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, Confederation Européenne de l'Agriculture. 1975. 7. skk.; MÜNKNER, H., *La nouvelle loi cooperative de 1973 et l'évolution de la législation cooperative en République Fédérale d'Allemagne*. Reproduction des „Informations Cooperatives” du Bulletin publié par le Bureau International du Travail, Geneve. 1-9.; WINKLER, Wolfgang, *Les cooperatives agricoles en République Fédérale d'Allemagne*, Droit des affaires marché commun, Tome VIII – Droit foncier – Agriculture et Alimentation 1985, 27. skk.

⁶⁰ MÜNKNER, H., i. m. 9.

⁶¹ KAUTZ, i. m. uo.

megköveteli a „privátjogi állás megadását”, nevezetesen „annak megszabását, hogy milyen legyen a társtagok egymáshoz meg a közönség irányában kötelmi s szerződési viszonya. Anyagi tekintetben a társulati törvénynek mindazon jogviszonyok szabályozását kell magában foglalnia, amelyek a társulatok alapítása, igazgatása, ügyvitele, belszervezete, s feloszlására, a tagoknak egymáshoz és a társulathoz, nemkülönben a vele érintkező közönséghez viszonya-tartozása stb. czéloznak.”⁶²

Mivel a szövetkezetek nagy taglétszámot egyesítenek működésükhöz megfelelő szervezeti keretet a korporatív, testületi szervezeti egyesületek biztosították volna. A német szövetkezetek kezdetben az „*Erlaubte Privatgesellschaft*”⁶³ elnevezésű kölcsönös segélynyújtási egyesület formájában működtek, amelyek polgári jogi társaságként funkcionáltak. Azért, hogy a szövetkezetek a tagjaiktól elkülönült vagyonnal és vállalati igazgatási szervezettel rendelkezhessenek, hogy ingatlanokat szerezhessenek, a már jogi személyiséggel bíró „*Konzessionierte Gessellschaften*”⁶⁴ szervezetbe jegyeztették be magukat. Többek között az engedélyezési eljárás nehézsége miatt szükségessé vált a normatív engedélyezési elv alapján működő szövetkezeti társasági forma kialakítása. Kautz Gyula az első európai szövetkezeti törvények szabályozási elveinek bemutatása során teszi szemléletessé azokat az azonosságokat, amelyek az első német szövetkezeti törvény intézményeiben és a részvénytársasági törvény szerkezeti felépítésében – mint a forgalmi folyamatokban vállalatot működtető *Aussengesellschaften*, külső társaság, nevezetesen jogi személy szabályaiban tekintet nélkül a szövetkezeti, illetve a részvénytársasági vállalati forma gazdasági különbségeire – azonosak.⁶⁵ Az azonosságot a tagok egymás közötti és a hitelezők viszonyában megnyilvánuló vagyoni felelőssége és a társas- vállalkozás gyakorlására alkalmas szervezeti rendszer eredményezi. A szövetkezeti státust meghatározó törvényi szerkezetnek a company-val azonos szerkezeti sajátosságaira utalnak az angol szövetkezeti törvény és a company szabályozás azonosságára vonatkozó következő megállapítás: „a szövetkezeti egyesület (*cooperative society*) társasági tőkeszerkezetére és szervezeti rendszerére vonatkozó szabályok megegyeznek a *company* formában működő társaságok társasági tőkéjének és szervezeti rendszerének szabályaival”.⁶⁶

⁶² KAUTZ, i. m. uo.

⁶³ MÜNKER, H., i. m. uo.

⁶⁴ MÜNKER, H., i. m. uo.

⁶⁵ KAUTZ Gyula, i. m.

⁶⁶ „Co-operative societies in Great Britain are governed by their own special legislation, namely, the Industrial and Provident Societies Acts 1893 to 1975, and not by Companies Act 1985. The capital and management structure of a cooperative society is similar to that of a company though usually somewhat simpler, since the form of the cooperative society is intended for small investors, co-operating tradesmen and farmers and to facilitate wholesale and retail activities carried on for the benefit of consumer members.” *Jura Europae*, München, Verlag C.H.Beck 1996; FROMMELL, S.N., *Droit anglais des sociétés et son adaptation au droit des communautés européennes*, Revue des Sociétés, 1987.

Ha egyetértünk azzal az állítással, amely úgy szól, hogy a szövetkezet jogi természetét leginkább személyegyesítő volta fejezi ki, de tükrözi azt a „le nem zárt taglétszám” és az abból fakadó változó tőke ismérve is, elfogadjuk továbbá azt a véleményt, amely szerint a szövetkezet jogi természetét a gazdasági sajátosságok határozzák meg, amely gazdasági sajátosságok közül is döntő a „le nem zárt taglétszám” és az abból fakadó változó tőke ismérve⁶⁷, akkor a magánjogi személyegyesületeket illetően rendkívül meglepő következtetésre juthatunk.

Még meglepőbb megállapításokra vezetne – ha elfogadnánk – azon állítást, amely szerint „a társaságok közötti besorolás körében a szövetkezet sajátos jogi természetét – elhatárolását más társasági formáktól – a személyegyesítő mivolt és az erre az ismervre szabályozott szövetkezeti üzletrész jeleníti meg, a tőkeegyesítő részvénytársaság és annak jogi természetét kifejező forgalomképes részvényhez képest”.⁶⁸

Amennyiben a szövetkezet gazdasági lényegének és jogi természetének a kapcsolatát vizsgáljuk, abból a minden kétséget kizáró tényből, hogy a szövetkezet jogi természete a magánjog személyegyesületi rendszerében egyesület, vagy társaság, az utóbbit tekintve polgári jogi vagy kereskedelmi társaság, egyértelműen következik az a megállapítás, hogy a szövetkezet jogi természetét nem határozhatja meg a szövetkezetnek a szövetkezeti alapelvekkel jellemzett gazdasági lényege.

Amennyiben a szövetkezet jogi természetének meghatározása során a szövetkezet gazdasági lényegét tekintjük mérvadónak – ahogy azt az utóbb idézett vélemény tartalmazza, – akkor arra ez azt eredményezné, hogy a common law, illetve a római-germán jogcsalád személyegyesületi jogrendszerében az egyesület és a társaság intézményét a szövetkezet gazdasági lényege és az azt meghatározó nemzetközi szövetkezeti alapelvek határozzák meg.

A szövetkezet jogi természetével kapcsolatban fölvetett kérdések tehát nem válaszolhatók meg a szövetkezetet a kereskedelmi haszonszerzésre alakult társas vállalkozásoktól elhatároló, a szövetkezeti elvekben megjelenő gazdasági sajátosságok által.

A bevezetőben összegzett véleményünket, amely úgy szólt, hogy a szövetkezetek jogi természetének meghatározása során – nevezetesen annak a személyegyesületi formának a kiválasztásakor, amelyben egy adott jogrendszer a szövetkezeti intézményeket szabályozza, – csak az adott jogrendszer személyegyesületi joga a meghatározó, az angol szövetkezeti jogi szabályozás ismertetésével kívánjuk alátámasztani. Annak ellenére, hogy a common law személyegyesületi joga az egyes társasági jogi formákat illetően különbözik a kontinentális jogtól, a szövetkezetek jogi természetét mégis az angol személyegyesületi jog keretébe helyezve látjuk a legszemléletesebb módon bemutatathatónak. Az angol gazdaságban ugyanis a vállalatok a gazdasági és egyéb céljaik alapján különböző vállalatkategóriákat alkotnak. Ha a gazdasági céljaikat tekintve különböző vállalati kategóriák egyes vállalatai,

⁶⁷ RÉTI, i. m.

⁶⁸ RÉTI, i. m. uo.

mint például az angol szociális, kulturális, jótékony célú egyesületek, a karitatív szervezetek, a kereskedelmi haszonszerzés céljára alakult vállalatok, továbbá a kifejezetten a tagok gazdasági célú szolgálatára alakult szövetkezetek és kölcsönös segélyezési szervezetek az angol jogi szabályozás szerint kevés kivételtől eltekintve ugyanazon társasági és egyesületi formát választhatnak, akkor nyilvánvalóan nem szükséges külön energiát fordítani annak bizonyítására, hogy a szövetkezet „gazdasági lényegét” kifejező „nemzetközi szövetkezeti elvek” nem döntő tényezők a szövetkezetek jog természetének meghatározásakor. Nem vitás azonban – és ezt a megállapítást nyomatékosan és hangsúlyozottan ismételni szükséges –, hogy bármilyen társasági formában is jegyezteti be magát a szövetkezet, a társasági formán belül a szövetkezet gazdasági lényegét meghatározó kérdéses egyesületet vagy társaságot szövetkezeti egyesületnek vagy szövetkezeti társaságnak kell minősítsék.

2.§. A szövetkezetek helye az Egyesült Királyság személyegyesületi rendszerében

1. A szövetkezetek az Egyesült Királyság nemzetgazdaságának vállalati rendszereiben

A közgazdasági szakirodalom három gazdasági rendszert különböztet meg. Ezek nevezetesen:

- 1) az önkéntes gazdasági rendszer („voluntary sector”),
- 2) a piacgazdaságban működő kereskedelmi vállalatok, továbbá
- 3) az állami vállalatok által alkotott gazdasági rendszer

1. Az önkéntes gazdasági szervezetekből („voluntary organisations”) álló rendszer („voluntary sector”) vállalatai, akár magánszemélyek, akár államigazgatási szervek hozzák azokat létre, elsősorban nem kereskedelmi tevékenységet folytatnak; nem osztják meg a tevékenységük eredményeként keletkezett hasznot a szervezetet ellenőrző személyek között; a szervezet munkájában ellenérték nélkül dolgozó, úgynevezett „önkéntes személyek” vesznek részt; nem tartoznak sem politikai, sem vallási szervezetekhez. Kiegészítő ismérvként jelöli meg a szakirodalom a szervezetnek kizárólagosan a tagok vagy a közérdek szolgálatába állítását.

Az önkéntes gazdasági rendszer gazdasági és szociális céljait tekintve két vállalati alrendszert foglal magában. Ezek:

- az „önkéntes egyesületek”⁶⁹ és a
- jótékonyági, karitatív célokat követő egyletek (Charity).⁷⁰

⁶⁹ THOMAS, Alan, *L'économie sociale au Royaume-Uni* c. tanulmányában a Voluntary Organisations, az „önkéntes szervezetek” által alkotott vállalati rendszert mutatja be. THOMAS, Alan–SPEAR, Roger, *Co-operative Principles and Socio-Economic Realities*, 272–278.

A hatályos jog szerint az említett szervezetek az alábbi egyesületi vagy társasági formák alapján jegyeztethetik be magukat: law of unincorporated bodies, trust, felebaráti társaság (Friendly Society), ipari és segélyezési egyletek (Industrial and Provident Societies), más, a Company Act hatálya alá tartozó társaságok, alapítvány.⁷¹

2. A kereskedelmi céllal működő vállalatoknak két típusa van, nevezetesen a
 - a tőkehasznosításra alakult kereskedelmi vállalatok
 - és a tagok számára szolgáltatást nyújtó, az önsegély elve alapján szervezett magánvállalatok, nevezetesen a szövetkezetek és a kölcsönös segélyezési egyletek.⁷²

2.1. A tőkeérdekeltségű kereskedelmi vállalatokban a tőkét szolgáltató személyesen nem vesz részt a vállalat tevékenységében, csak a befektetett tőkéje utáni osztalékban érdekelt. A vállalkozási tevékenységet nem tagjaiknak, hanem harmadik személyeknek végzik. Mind a profitból történő részesedés, mind pedig a vállalati tevékenységet meghatározó döntésekben való részvételt a vagyoni részesedés határozza meg.

2.2. Szolgáltatási célú magánvállalatok, más néven az önsegély elve alapján szervezett, vállalatot működtető szervezetek. A piacgazdaságban a kereskedelmi célú, a kereskedelmi haszonszerzésre alakult magánvállalkozásokon túl létezik olyan magánvállalat, amelyet szolgáltatási célú magánvállalatoknak neveznek.

⁷⁰ THOMAS, Alan, *L'économie sociale au Royaume-Uni* c. idézett tanulmányában „charity” elnevezésű vállalatot az alábbi dokumentumokra hivatkozással a következőkben jellemzi. A Concise Oxford Dictionary-ben foglalt értelmezés szerint a „charity” jótékonytságot, a szegények irányában tanúsított jólelkűséget, segítőkészséget, irgalmasságot, önfeláldozást jelöl. Kifejezi továbbá azt az intézményt is, amelynek keretében a jótékonytsági célú tevékenység folyik. Az 1990. évi Charity Act (a jótékonytságról szóló törvény), amely a jótékonytsági, karitatív egyesületek szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat tartalmazza. „Charities”-nek, karitatív egyesületnek tekintendő az az intézmény, amelynek sajátos tevékenységi tárgya van, és működését speciális eljárás keretében ellenőrzik. A karitatív egyesületnek a szerveze az equity központi intézményével a trust-tel jellemezhető. A trust olyan jogviszony, amelyben a három szereplő alany, az alapító (settlor), a bizalmi személy (trustee) és a kedvezményezett (beneficiary), az equity szabályai szerint állnak jogviszonyban. Az equity jellegből folynak a trust azon, különösen a harmadik személyek vonatkozásában érvényesülő sajátos szabályai, amelyekre a jótékony célból alapított (charitable trust) intézménye épül. CAIRNS, Elizabeth, *Charities: law and practice*, Ed. Sweet et Maxwell, Londres, 1988; CRACKNELL D.G. *Law relating to charities*, Ed. Oyez Longman, 1983; BATES, Susan, *Legal structures for voluntary organisations*, NCVO practical VOLUNTARY SERVICE COUNCIL: *Voluntary but not amateur: a guide to the law for voluntary organisations and community groups*, Ed. LVSC, 1981; Részletesen ismerteti az önkéntes szektor vállalatait ALFANDARI, Elie-NARDONE, Amaury, *Le régime Juridique des associations en Grand-Bretagne*. = Les Associations et fondations en Europe régime, Juridique et fiscal, Les Editions Juris Service 323–348.

⁷¹ THOMAS-SPEAR, i. m. 228.

⁷² THOMAS, *L'économie sociale au Royaume-Uni*... i. m. 51–75.

Szolgáltatási célú magánvállalatok elnevezés alatt olyan vállalat értendő, amelyben a termelés eszközei a vállalat irányítóinak a tulajdonában vannak. Az utóbbiak célja nem az, hogy az investált tőke után maximális haszonra tegyenek szert, hanem, hogy szolgáltatást nyújtsanak saját üzletfeleiknek és a vállalat jövedelmét egyrészt az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatások még előnyösebbé tétele érdekében újra befektessék a vállalkozásba, másrészt, hogy a felesleg egy részét az üzletfelek között azoknak a közös vállalattal folytatott üzleti forgalma alapján osszák fel.)⁷³

3. Az önkéntes gazdaság és a magánszektor mellett harmadik gazdasági rendszerként van számon tartva az Egyesült Királyság vállalati rendszerében az állami vállalatok alkotta közületi gazdaság. Erre a területre tartoznak az állami tulajdonban lévő vállalkozások.⁷⁴

2. A különböző vállalatípusok és a személyegyesülési formák viszonya

Annak ellenére, hogy gazdasági és szociális megfontolások alapján logikusan és világosan elhatárolódnak a szövetkezetek és a kölcsönös segélyezési szervezetek a voluntary sector vállalataitól és a tőkeérdekeltségű kereskedelmi vállalatoktól, szervezeti jogi formájukat illetően a szövetkezetek nincsenek egy meghatározott szövetkezeti jogi státushoz kötve.

A szervezeti-jogi formaválasztást azoknak a jogi formáknak a bemutatásával szemléltetjük, amelyekben történelmileg kialakult és működött a szövetkezeti vállalat, mint sajátos gazdasági szervezet. A szövetkezetek által választható személyegyesületi formák bemutatása előtt szükséges röviden áttekinteni az angol személyegyesületi rendszer sajátosságait, a személyegyesületek osztályba sorolásánál alkalmazott szempontokat.⁷⁵

⁷³ A szövetkezet és a kölcsönös segélyezési társaságok azonosak annyiban, hogy mindkét vállalati forma esetében fennáll a tagok és a szövetkezet közötti kölcsönösségi kapcsolat lévén, hogy a szövetkezet, illetve a segélyezési egyesület tagjai a vállalat tulajdonosai, annak irányítói és egyben üzletfelei. Az angol vállalati rendszerben a szolgáltatási célú magánvállalatok, nevezetesen a szövetkezetek és a kölcsönös biztosító egyesületek különböznek annyiban, hogy a szövetkezetek esetében a szövetkezeti tagok magánüzemének kiegészítőjeként szerepel a közös üzem. Az angol szövetkezeti törvényként nyilvántartott Industrial und Provident Societies Acts nem csak a szövetkezetekre vonatkozó szabályozást tartalmazza. A törvénynek két fejezete van, amelyek közül az egyik az „Industrial Society”-ről, nevezetesen a szövetkezetről, a második fejezet pedig a „Provident Society”-ről, a segélyezési társaságról rendelkezik; NEAVE, David, *Les sociétés de secours mutuels en Grande-Bretagne*, Mutualités de tous les pays 209–222.; *Les secteurs coopératif, mutualiste et apparentés au Royaume-Uni et leurs organisations*, *Les coopératives agricoles et de la pêche*; *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Éditions Delta, 1986. Comité Économique et social des communautés européennes 735.

⁷⁴ THOMAS, i. m. 51–79.

⁷⁵ KENEL, Philippe, *Notions de droit anglais* = La responsabilité pénale des personnes morales en droit anglais. Un modèle pour la Suisse? Université de Lausanne, Faculté de Droit Chapitre 4; 27-3; ALFANDARI Elie–NARDONE, Amaury, *Le régime Juridique des*

A common law rendszerében a személyegyesülések két fő csoportját különböztetik meg. Az elsőbe, a korporatív rendszerű szervezetek tartoznak. A második kategóriát egyéni alapon szervezett formációk alkotják. Ezek közül az első az egyesület kontinentális jogban ismert fogalmához, a második pedig a kontinentális polgári jogi társasági fogalomhoz áll közelebb.

A személyegyesülésnek akkor van testületi, korporatív, közösségi jellege, ha céljának megvalósításához elvileg nem szükséges vagy X vagy Y tag csatlakozása. Ellenkezőleg, úgy kell a személyegyesülés célját megjelölni, hogy az teljesíthető legyen egyik vagy másik, illetve bármelyik tagtól függetlenül is. A tagság változása, a tagok fluktuációja, a ki-belépés tehát nem érinti a korporatív szervezet létét. Természeténél fogva határozatlan ideig áll fenn és „kollektív egységként” szerveződik. Működését az alapszabály határozza meg, ez pedig általában azt írja elő, hogy demokratikus szervezeti keretekben a többség döntései kötelezőek a kisebbségre nézve. Külső kapcsolataiban a korporatív szervezet olyan közös név alatt jár el, amely különbözik az egyes tagok nevétől. Mindent összevéve a korporáció olyan „kollektív” egység, amelynek alapvető jellegzetessége a tagok személyétől való teljes függetlenség. A szervezet ugyanakkor nem feltétlenül jogi személy. A jogi személyiség nélküli korporációknak köszönhető, hogy az angol jogrendszer az egyesületi jog terén egészen más irányban fejlődött, mint a latin és a germán jog alapján kialakult egyesületi jog. A jogviszony alapján a bizalmi személy (trustee), a rábízott akár ingó, akár ingatlan vagyon feletti jogokat, – amelyek formailag őt tulajdonosként illetik meg – úgy köteles gyakorolni, hogy a javak ne a megbízottak (trustee), hanem a kedvezményezettek vagy a cél részére hasznosíttassanak.”⁷⁶

A korporatív személyegyesüléseknek a jogi szabályozás szempontjából két nagy csoportja van.

Az elsőt a Company Act hatálya alá tartozó jogi személyiséggel felruházott kereskedelmi társaságok alkotják. Ezek szerveződhetnek korlátlan felelősséggel.

associations en Grand-Bretagne. = Les Associations et fondations en Europe regime, Juridique et fiscal, Les Editions Juris Service 323–348.; Az a Rochdale Equitable Pioneers Society, amelynek alapszabályi rendelkezéseit tekinti a szövetkezeti elmélet és gyakorlat a szövetkezeti alapelvek tulajdonképeni forrásainak, azért kerülhetett bejegyzésre a „Friendly Societies” törvény alapján, mert az ugyan jogi személyiséggel nem rendelkező egyesület tagjainak a nevében, a trust intézményének a keretében a megbízottak (trustee) váltak a szövetkezet vagyonának a tulajdonosává, jogügyleteket kötöttek a tagok nevében, amely jogügyletekért a tagok korlátlanul feleltek. KUNCZ, *Rochdale-i elvek és a szövetkezet jogi fogalmának körülírása.* 1935.; JOLOWICZ, J.A., *Droit anglais*, Paris, Ed. Dalloz, 1986 28–32.; *Jura Europae*, München, Verlag C.H.Beck, 1996; – Chapitre I. Généralités sur le droit des sociétés en Royaume-Uni, Personnalité morale et responsabilité personnelle; Chapitre II. Les sociétés limitées par leurs garanties et les sociétés illimitées; Companies Limited by Guarantee und Unlimited Companies; Chapitre III Les Sociétés en Commandite simple Limited Partnerships; Chapitre IV. Les autres formes d’associations commerciales.

⁷⁶ ifj. SZLADITS Károly, *Az angol jogi tröszt intézménye.*

(*unlimited companies*) és korlátolt felelősséggel (*limited liability company*). Az utóbbinak két formája van. Nevezetesen: a *company limited by guarantee* (előre meghatározott összeggel felelős társaság) és a *company limited by share* (a jegyzett betétek erejéig felelős társaság). A társaságok magán- és közületi formában jegyeztethetők be magukat (*private és public company*).⁷⁷

A korporatív szervezetek második csoportját a Company Act hatálya alá nem tartozó szervezetek alkotják. Ezek a következők: *friendly society* (*Friendly Societies Act* hatálya alá tartozó „baráti társaságok”), (*Industrial and provident Societies Act*) az ipari és biztosító egyletekről szóló törvény hatálya alá tartozó *Industrial society*, vagyis a szövetkezet, *provident society*, magyarul a segélyezési egyletek, be nem jegyzett egyesületek, az ipari termelő szövetkezetek (*Industrial Common Ownership Movement*), 1990. évi *Charity Act* (a jótékonyaságról szóló törvény). hatálya alá tartozó szervezetek⁷⁸, *Building Societies Act*, az ingatlanszerzést elősegítő egyesületi törvény hatálya alá tartozó kölcsönösségi egyesületek. A fenti szervezetek az alábbi törvények alapján jegyeztethetők be magukat: bejegyzési kötelezettség alá nem tartozó egyesületek jogi személyiséggel nem bíró csoportja, („law of unincorporate bodies”) *Company Act*, *Friendly Societies Act*, *Industrial and Provident Societies Act*, alapítvány.⁷⁹

A korporációk harmadik csoportját azok a társaságok alkotják, amelyek közüzemi és közműellátás terén az állami gondoskodás feladatait vállalták. Ezeket a feladatokat magánszemélyekre a Parlament határozattal ruházta át (*Statutory Company*).⁸⁰

A második csoportba azok a partnership elnevezésű személyegyesülések tartoznak, amelyeknek nincs a tagoktól elkülönült szervezete. Ezek a nem haszon-szerzésre alakult egyesületektől, a karitás szervezetektől és a kereskedelmi társaságoktól eltérően egyéni alapon jönnek létre és működnek. Elvileg kevés tagból állnak és ügyvitelüket a tagok maguk, szervezet nélkül látják el. Jogi személyiséggel nem rendelkeznek. Ugyanakkor a tagoknak magánvagyonukkal is felelniük kell a társaság tartozásaiért. Ezeket úgy lehetne megkülönböztetni az angolszász típusú egyesületektől és kereskedelmi társaságoktól, ha a kontinentális jog polgári jogi

⁷⁷ *Jura Europae*, München, Verlag C.H.Beck, 1996; FROMMELL, S.N., *Droit anglais des sociétés et son adaptation au droit des communautés européennes*, Revue des Sociétés, 1987.; *Les sociétés limitées par leurs garanties et les sociétés illimitée – Le régime Juridique des associations en Grand-Bretagne*; ALFRANDARI, E.–NARDONE, A, *Les Associations et fondations en Europe regime Juridique et fiscal*, Les Editions Juris Service 323–348.

⁷⁸ POSNETT, J., 1987, *Trends in the income of registered charities, 1980-1985*, Charity Trends, 10. 6–10. Policy Studies Institute, 1990, Cultural Trends, 8, 1–24.

⁷⁹ THOMAS, i. m. 51–75; ISSERT, J., *The Legal Status of Co-operatives in European Countries*, by The plunkett foundation for co-operative studies, FROMMELL, S.N., *Introduction a une étude de droit comparé des sociétés en Europe*, Revue des Sociétés XVI. 1-3.

⁸⁰ KENEL, *Notions de droit anglais*, = La responsabilité pénale des personnes morales en droit anglais Un modèle pour la Suisse? Université de Lausanne, Faculté de Droit.

társaságával azonos fogalomkörbe helyeznénk őket. A partnership nevesített esete (limited partnership) a kontinentális magánjogi rendszerben betéti társaság néven ismert társasági formához hasonlatos.⁸¹

Az angolszász társasági jogot azonos kritériumok alapján foglalja rendszerébe Baumann, amikor a Company Act hatálya alá tartozó korporációkról, a Company Act hatálya alá nem tartozó egyéni „Companies”-ról, vagyis korporatív vállalatokról beszél és a nem korporatív rendszerű „Partnership law” megkülönböztetést alkalmazza.⁸²

Annak ellenére, hogy gazdasági és szociális megfontolások alapján logikusan és világosan elhatárolják a szövetkezeteket a voluntary sector vállalataitól és a tőkeérdekeltségű kereskedelmi vállalatoktól, ez az elhatárolás az egyes gazdasági rendszerek területére tartozó vállalatípusok által választható jogi szervezeti formák esetében nem érvényesül. Ha újra áttekintjük a különböző vállalatípusokra alkalmazott elnevezéseket, akkor azt tapasztaljuk, hogy mind a kölcsönös biztosítási szervezetek, mind a közérdekű célok teljesítésére alakult egyesületek és a szövetkezetek elnevezésében azonosan szerepel a society, az associations elnevezés, és a szövetkezet, a cooperative szó nem feltétlenül szerepel a különböző gazdasági ágazatokban működő szövetkezetek elnevezésében. A személyegyesüléseket szabályozó angolszász jogrendszer elemzése során tapasztaljuk majd, hogy sem a szövetkezetekre, sem a kölcsönös biztosítási társaságokra és a közcélú egyesületekre nem ismer az angol jog speciális jogi szervezeti formát.

Az alább felsorolt valamennyi szövetkezet elnevezésében benne foglaltatik annak a társasági (egyesületi) jogi formának a rövidítése, amelyben az egyes szövetkezet bejegyzésre kerül. A The Cooperative Insurance Society nevéből egyértelműen kitűnik, hogy olyan egyesületi formában szervezett szövetkezetről van szó, amely az Industrial und Provident Societies Act társasági formájában került bejegyzésre. A The Cooperative Bank PLC megjelölésében a PLC azt jelenti, hogy az adott bankszövetkezet Public Limited Company formában megszervezett korlátolt felelősségű társaságként működik. A National Federation of Housing Associations, magyarul a Lakásszövetkezetek Országos Szövetkezete bejegyzett egyesületként működik. A Cooperative Wholesale Society Ltd, a fogyasztási szövetkezetek nagykereskedelmi szövetkezeti társasága nevéből is kitűnik, hogy korlátolt felelősségű társaságként – Limited Company formában – kerülnek bejegyzésre. Hasonlóan a The Cooperative Insurance Society Ltd a is nevében hordja

⁸¹ MITCHELL, M.D., *Az angol jog alapjai*. = La coopération agricole et l'agriculture de groupe en Angleterre eut au Pays de galles. Droit des affaires marché commun. Tome VIII – Agriculture et Alimentation, 1978.

⁸² BAUMANN, J., *Das Recht der Handelsgesellschaften im englischen Rechtskreis*, (Erik Schmidt 1961, 15–17.) című munkájában alkalmazott, az angolszász társasági jog rendszerét szemléltető táblázatot és annak rövid kommentárját lásd: SZILÁGYI Zoltán, *A polgári jogi társaság a nemzetközi összehasonlításban*. = Polgári jogi dolgozatok, szerkesztette HARMATHY Attila, Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1994, 119–179.

annak a társasági formának a megjelölést, amelynek keretében bejegyzésre került. A The Building Societies, az ingatlanszerzést elősegítő kölcsön- és hitelszövetkezetek megjelenésükből következően olyan társaságok, amelyek a Building Societies Act alapján ugyancsak egyesületi formában működnek. Az Agricultural cooperatives (UK) Ltd⁸³, a Mezőgazdasági Szövetkezetek Egyesülete korlátozott felelősségű bejegyzett egyesületként működik. Ez az egyesület formájában szervezett szövetkezeti státus azon mezőgazdasági szövetkezetek számára áll nyitva, amelyek tagjai az Agricultural and Horticultural Association Act (1962) előírásainak eleget tesznek. Az említett szövetkezetek bizonyos mezőgazdasági támogatásokban részesülnek a kormány részéről.

A jótékony célú egyesületek, a karitás szövetkezetek társasági formáinak felsorolásával azt igyekeztünk bebizonyítani, hogy a gazdasági és szociális céljai alapján azonos vállalati rendszerbe tartozó vállalati formák nincsenek meghatározott társasági formához kötve, hanem a gazdasági tevékenységüknek leginkább megfelelő társasági formákban jegyeztethetik be magukat. A felsorolt szövetkezeti szervezetek különböző társasági formái is azt mutatják, hogy a szövetkezetek számára is széleskörben állnak rendelkezésre az Egyesült Királyság társasági jogában elfogadott egyesületi és társasági formák. Az Egyesült Királyságban nincs tehát olyan sajátos jogi forma, amely a szövetkezetekre nézve kötelező lenne.

A szövetkezetek működési elveit tehát az angol társasági jogi szabályozás értelmében több olyan társasági forma keretében lehet alkalmazni, amely társasági formákra sajátos törvények, meghatározott szervezeti, működési és tőkeképzési szabályokat írnak elő. Más szabályok vonatkoznak a partnership egyszerű és korlátozott felelősségű formáira és a company különböző formáira. A szövetkezeteknek tehát a társasági forma kiválasztása során egyrészt figyelembe kell venniük a választott társasági formára vonatkozó jogszabályi előírásokat, és ezen jogszabályi előírások által meghatározott keretbe építik be a szövetkezeti elveknek megfelelő alapszabályi rendelkezéseiket. Annak ellenére, hogy az angol szövetkezeti mozgalom másfél évszázados töretlen fejlődése során kialakult az a szövetkezeti ismeretek összességéből összetevődő kultúra, amelynek birtokában egy-egy szövetkezet megszervezése nem jelent nehézséget, az egyes szövetkezeti központok, továbbá szövetkezeti szakírók különböző alapszabályi mintákkal látják el a szervezőket. Az angol szövetkezeti rendszerrel foglalkozó szakkönyvek először ismertetik a különböző, a szövetkezetek által alkalmazható társasági és egyesületi formákat, felvázolva azok jogszabályban meghatározott intézményrendszerét. Ezt követően kerül sor egy olyan bemutatásra, amely minden egyes társasági és egyesületi

⁸³ *Les organisations coopératives, mutualistes et associatives dans la Communauté européenne*, Comité Économique et Social des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1986. 749–772. 1990, *Directory of Agricultural Co-operatives in the United Kingdom*, Oxford, Plunked Foundation. *Les mouvements coopératifs en Grande-Bretagne. Leurs images en 1987 et leurs orientations à moyen terme*, Revue des études coopératives mutualistes et associatives. no. 29.-1er trimestre 1989. 53.

formát megvizsgál a szövetkezeti elvek működése szempontjából. Példának okáért ezek a kézikönyvek szakmai tanáccsal szolgálnak arra nézve, hogy a zárt taglétszámú partnership esetében hogyan alkalmazható a nyitott tagság elve, az állandó tőkével működő bejegyzett társaságok esetében milyen jogi eljárással lehet a változó tőkére vonatkozó szabályokat úgy alkalmazni, hogy ne legyen akadálya a változó tőke elvére épülő szövetkezeti tevékenységnek. Az említett szervezeti működési keretek, amelyben a társaságok és a szövetkezetek működési szabályai hangolódnak össze, a társasági jog már művészetként értékelhető mindennapi gyakorlatát jelentik.

I. Az *Industrial und Provident Societies Act*, az angol szövetkezeti törvény (a továbbiakban: IPSA), amely nem csak a szövetkezetekre vonatkozó szabályozást tartalmazza.⁸⁴

„Industrial Society”-ről, nevezetesen az „ipari társaságokról” (szövetkezetéről) rendelkező fejezetben a társaság működési szabályainak megfogalmazása során a jogalkotó a szövetkezeti elveket tartja szem előtt. Ezek nevezetesen: a nyitott tagság, a korlátozott tőkekamat, a visszatérítés a vásárlás arányában, a demokratikus igazgatás és a nevelés elősegítése.⁸⁵ A sajátos angol szövetkezeti alapelvek, a rochadele-i elvek keretében maradvá sajátos gazdasági és etikai normákat tartalmaznak.⁸⁶

A törvény nem tartalmazza a szövetkezet fogalmát. A szövetkezet akkor jegyezhető be, ha „bona fide” szövetkezetnek minősül. A törvényben nincs utalás a jóhiszemű szövetkezet megjelölésére. Az ipari és segélyezési egyesületekről szóló törvény csak annyit mond ki, hogy a törvény alapján nem lehet „szövetkezet megjelölést használni arra az egyesületre, amely nyereségszerzést célzó tevékenységet folytat, vagy ilyen tevékenységet szándékozik folytatni alapvetően azért, hogy az egyesületnél befektetett vagy elhelyezett, illetve az egyesületnek más egyesületben vagy személynél elhelyezett pénze után kamatot, osztalékot vagy nyereségrészesedést fizessen.”⁸⁷ Az ipari és kölcsönösségi egyesületről szóló szabályok alapján alakuló szövetkezetet felebaráti (Friendly Society) egyesületek nyilvántartását végző cégjegyzékbe vezetik be. A bejegyzés során hivatalból vizsgálják, hogy a szövetkezet megfelel-e a „bona fide” szövetkezetekre vonatkozó előírásoknak. A bejegyzési gyakorlat alapján azonban kialakult az az általános elv, hogy azt a

⁸⁴ A törvény alapvető rendelkezéseiről ad számot KAUTZ Gyula, *A társulási intézmények a nemzetgazdaságban* c. 1871-ben megjelent munkájában 366–367.

⁸⁵ SMITH, Ian, *The Law of Co-operatives...* 36–47. MÜNKNER, Hans-H., *Principes coopératifs La coopération agricole et l'agriculture de groupe en Angleterre et au Pays de Galles, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, Mise a jour no. 58 – Février 1978, Tome VIII - Agriculture et Alimentation, 1978, 48–52. SOUTHERN-ROSE, *Handbook to the Industrial and Provident Societies Acts 1893 to 1961*, 2ème édition, Manchester 1961; CAPPENDEN, W. J.: *Handbook to the Industrial and Provident Societies Act 1965*, Manchester 1966.

⁸⁶ SMITH, i. m. 75–88.; MITCHELL, i. m. 38–40.

⁸⁷ Az IPSA 1.§. 3 bekezdése. SMITH, i. m. 75–88. MITCHELL, i. m. 38–40.

szövetkezetet jegyzik be bona fide szövetkezetként, amelyek megfelelnek a bejegyző hatóság által a szövetkezeti alapelvek figyelembevételével megfogalmazott, úgynevezett „Memorandumnak”.⁸⁸

A törvény rendelkezéseinek többsége a szövetkezet megalakulására, az alapszabály tartalmára, a bejegyzési eljárásra, a szövetkezetek megszűnésére és felszámolásáról szóló szabályokat tartalmazza. A törvény előírása szerint az alapszabályban meg kell határozni a tagfelvételre és a kilépésre, a kizárásra vonatkozó szabályokat.⁸⁹

Az IPSA társasági tőkéje a szövetkezeti elveknek megfelelően változó tőkeként kerül szabályozásra. Az alaptőkét az alakuláskor az alapszabályok nem határozzák meg, és a ki- és belépés során előálló társasági emelkedést vagy csökkenést nem kell közgyűléssel elfogadtatni, és nem szükséges a cégnyilvántartóba a tőke emelkedését és csökkentését nyilvántartásba vételni. A törvény a szövetkezetet olyan testülettel rendelkező, jogi személyiséggel bíró egyesületként (Society) szabályozza, amelynek megalakulásához minimum hét tag szükséges, akiknek üzlet-részösszege a 10 000 angol fontot nem haladja meg.⁹⁰

Az egyesület tagjai az egyesület tartozásaiért a jegyzett részvényeikkel (shares) felelnek.⁹¹ A tagok részjegyeiket akár tagnak, akár harmadik személynek elidegeníthetik, feltéve, ha az üzletrészt megvásárló személyt a vezetőség felveszi a tagok sorába. Az üzletrésze korlátozott kamat fizethető.⁹²

A tagok a szövetkezetnek az alapok feltöltése után maradó tiszta jövedelméből a szövetkezettel folytatott kereskedelmi tevékenység alapján visszatérítésre jogosultak.⁹³

A törvény rendelkezik a tartalék-alapképzés kötelezettségéről. Nem szól ugyanakkor az alapba helyezendő összeg mértékéről. Az 1893-ban hatályba lépett módosítás lehetővé teszi az ipari és segélyezési egyesületek formájában működő szövetkezeteknek a kölcsönkötvények kibocsátását.⁹⁴

A közgyűlésen minden tagnak egy szavazata van. Az egyesület szervezetről (society) és működéséről szóló szabályok a kereskedelmi társaságokról (company) szóló rendelkezéseknek felelnek meg azzal a különbséggel, amely a szövetkezeti részvény (share) és a kereskedelmi társaság részvényének (share) jogi természetéből ered. A törvény aprólékos, részletes szabályokkal határolja be a tagok által választott és visszahívható igazgatóság tevékenységét.⁹⁵

⁸⁸ SMITH, i. m. 32–34.; MITCHELL, i. m. 48–52. SOUTHERN–ROSE, i. m.; CAPPENDEN, W.J., *Handbook to the Industrial and Provident Societies Act 1965*, Manchester 1966.

⁸⁹ SMITH, i. m. 75–88.; MITCHELL, i. m. 38–40.

⁹⁰ Az 1975. és az 1985. évi IPSA 1.§-a. A kivételeket a 6.§ (1) bekezdés a, b, c, pontjai tartalmazzák. SMITH, i. m. 75–88.; MITCHELL, i. m. 42. skk.

⁹¹ Az IPSA 3. és 57.szakaszai.

⁹² SMITH, i. m. 75–88.; MITCHELL, i. m. 41. skk.

⁹³ Uo.

⁹⁴ SMITH, i. m. 75–88.; MITCHELL, 402.

⁹⁵ KAUTZ, i. m.

Az ipari és segélyezési egyletekről szóló törvény alapján bejegyzett szövetkezet minden év legkésőbb március 31-ig az évi gazdasági tevékenységéről beszámolót köteles küldeni a nyilvántartás vezetőjének. A beszámolónak tartalmazni kell a tagokra vonatkozó nyilvántartásokat, az üzletrészek számát, a tagok részére folyósított kölcsönöket. Meg kell küldeni továbbá az alapszabály módosításokra vonatkozó döntéseket.

II. *Partnership* olyan gazdasági tevékenység keretétől szolgál, amelynek elvégzéséhez nem szükséges nagy taglétszám, mivel a *partnership*nek maximum 20 tagja lehet.

1. Az 1965-ben módosított 1890. évi *Partnership Act* által szabályozott társaságoknak – amelyek a kontinentális közkereseti társaságokhoz hasonlítható nincs jogi személyiségük. A *partnership* létrehozása szerződéssel történik. A törvény értelmében a *partnership* létrehozásával a társaknak az a céljuk, hogy a nyereség elérése céljából közösen folytatott tevékenységből származó hasznot megosszák.⁹⁶

Az 1890. évi törvény rendelkezései – amelynek a módosítások ellenére is nagyrészt változatlanok maradtak – kimondják, hogy a *partnership*re vonatkozó jogszabályok a kötelmi jog részét képezik. A résztvevő tagok közül a szerződés értelmében egyesek személyesen vesznek részt a nyereség elérésére irányuló közös tevékenységben, mások csak vagyonszolgáltatási kötelezettséget vállalnak. A *partnership* létrehozása történhet szóbeli megállapodással is. Az angol jog értelmében ugyanis csak az ingatlanok adásvételéhez és a garanciát nyújtó szerződések megkötéséhez kívántatik meg az írásbafoglalás.⁹⁷

Szóbeli szerződés esetében is meg kell állapodni a társaság tárgyáról a vagyoni hozzájárulásról és a társasági vagyon tulajdonjogi kérdéseiről. A *partnership* létrehozására vonatkozó szerződés abban az esetben bír jelentőséggel, ha a tagok a társaság fennállás alatt nem határoznak a társaság lényeges kérdéseiről a szerződésben foglaltaktól ellentétes módon.⁹⁸

A *partnership*ről szóló törvény értelmében a tagok a társaság tartozásaiért egyetemlegesen felelnek.⁹⁹

A felelősség közvetlen: a hitelezők a követelés érvényesítéséért a tagok bármelyikével szemben felléphetnek.

A társaság számára közösen felvett hitelekben származó vagyontárgyak egyenlő arányban kerülnek a társak tulajdonába feltéve, ha azok más tulajdoni arányáról nem állapodnak meg.

Ellenkező megállapodás hiányában a nyereség is egyenlő arányban oszlik meg a tagok között. A veszteségeket elvileg a tagok egyenlő arányban viselik. Ezek az általános szabályok a gyakorlatban ritkán érvényesülnek, lévén hogy a tagok

⁹⁶ FROMMELL: *Droit anglais des sociétés*, i. m. 12–14.

⁹⁷ SMITH: *The Law of Co-operatives*, i. m. 27–30.; MITCHELL, i. m. 52.

⁹⁸ FROMMELL: *Droit anglais des sociétés*, i. m. 12–14.; SZILÁGYI, i. m. 119–127.; MITCHELL, i. m. 38–40.

⁹⁹ SMITH, i. m.; SZILÁGYI, i. m. 119–127.

rendszeresen megállapodnak a tőkehozzájárulás, továbbá a jövedelemfelosztás mértékében. A törvény 24. szakasza szabályozza a tőkehozzájárulással a jövedelemfelosztással, a vagyoni hozzájárulás után fizethető kamattal, továbbá a társaság könyvvitelével kapcsolatos kérdéseket.

A partnership megszűnik a szerződésben meghatározott idő elteltével, vagy ha az egyik társ kilép a társaságból. Bár a törvény nem írja elő a társasági szerződés felmondásának írásbeliségét, a gyakorlatban a szerződés felmondása három hónappal a kilépést megelőzően írásban történik.

A törvény 35. szakasza tartalmazza a társasági szerződés bíróság által történő megszüntetésének eseteit. A tag kérheti a szerződés megszüntetését, ha a társaság a tervbe vett tevékenység folytatására képtelen, ha a tagok közül valamelyik a társaságnak kárt okoz vagy a szerződést vétkesen megszegi. A törvény a vagyonnak a társaság megszűnése esetén történő felosztásáról a következő módon rendelkezik: elsősorban ki kell egyenlíteni a kívülállókkal szemben fennálló tartozásokat, majd a társaság tagjaitól felvett kölcsönöket. Ezt követően történik a bevitt tőke visszatérítése, majd a szerződésben meghatározottak alapján a nyereségnek a tagok közötti felosztása.

A partnershipnek – annak ellenére, hogy az nem jogi személy – jogi személy tagjai is lehetnek. Ez a lehetőség csak a korlátozott felelősségű társaságokra vonatkozik. Kereskedelmi ügyleteket csak olyan társaság folytathat, amelynek valamennyi tagját bejegyzik a cégjegyzékbe. A partnershipnek nyilvántartását az 1916. évi törvénynek megfelelően központilag Londonban vezetik.¹⁰⁰

2. A szövetkezeti elvek és a partnership. A nyitott tagság elve közismerten azt jelenti, hogy a szövetkezetbe társadalmi, politikai, faji vagy vallási diszkrimináció nélkül minden olyan személy beléphet, aki alkalmas arra, hogy igénybe vegye a szövetkezet szolgáltatásait és teljesítse a tagságból eredő kötelezettségeket.

Ugyanakkor az SZNSZ és a nemzetközi szövetkezeti irodalom értelmezése szerint is a „nyitott tagság” nem jelenti azt, hogy a szövetkezetnek bárkit fel kell venni, aki oda be akar lépni. A nyitott tagság elve korlátlanul csak a fogyasztási szövetkezetekben érvényesül. A lakásszövetkezetekben, a munkás termelőszövetkezetekben és a mezőgazdasági szövetkezetekben a tevékenység jellege által meghatározottan, korlátozottan értelmezik a nyitott tagság elvét.

Hogyan alkalmazzák szövetkezeti tevékenység céljaira partnership egyszerű formáját, ha egyrészt a taglétszám maximálva van, másrészt a korlátlan és egyetemleges felelősség következtében új tag csak akkor vehető fel, ha ahhoz valamennyi tag hozzájárul? Nehezítik a nyitott tagság elvének érvényesülését a partnership-nek azon szabályai, amelyek szerint az összes tag hozzájárulásával belépő új tag megszünteti a társaságot, és a társaságba utólag belépő taggal együttesen újra kell azt alapítani. Mindezek a partnership jogi, szervezeti formájából adódó nehézségek mégis áthidalhatók a gyakorlatban, hiszen a statisztikák azt mutatják, hogy

¹⁰⁰ SMITH, i. m. 25–26.; MITCHELL, i. m. 62; SZILÁGYI, i. m. 119–179.; MITCHELL, *Az angol jog alapjai*. i. m. 38–40.

mind a mezőgazdasági termelésben, mind pedig a kisipari ágazatban szép számmal működnek szövetkezetek partnership formájában. A gyakorlat ismer olyan megoldásokat, hogy a társaság megalapítása során a társasági szerződésbe foglalják, hogy a jövőben a szövetkezeti követelményeknek megfelelő belépni szándékozó személyek számára – nyilván csak a törvényben meghatározott maximális taglétszámig – automatikusan lehetővé teszik a taggá válást. Az említett tartalmú szerződés másként bírálendő el abban az esetben, ha szövetkezetről van szó a partnership esetében, vagy a tagok nem szövetkezeti tartalommal hozzák létre a társaságot. Szövetkezet esetében az ilyen szerződéses megállapodás ellenére tag visszautasítása sérti a szövetkezeti elveket. Ha egyszerű polgári jogi partnership-ről van szó, a később jelentkező személy kikényszerítheti bírói úton, a társasági szerződésnek megfelelő fölvételét, amennyiben megfelel a szerződésben előírt feltételeknek. A jelzett esetre vonatkozó angol bírói gyakorlat szerint az ilyen tag felvételét elrendelő bírói határozat eredményeként nem szűnik meg a partnership működése, ahogyan az megszűnne abban az esetben, ha a tagok önként döntenének új tag felvételéről. A partnership formájában működő szövetkezetek a tagfelvételt megelőzően próbaidőt állapítanak meg.

A partnership formájában működő szövetkezetek működése során, a szövetkezeti joggal foglalkozó szerzők szerint, szemléletesen jelenik meg a valamennyi szövetkezeti formára alkalmazandó nyitott tagság elve.

A nyitott tagság másik gyakorlati korlátja a szövetkezetből történő kizárás. Ez a tagsági viszonyt megszüntető döntése a szövetkezet igazgatóságának vagy tagértekezletének az angol szövetkezeti elmélet szerint csak akkor lehetséges, amennyiben a kizárás eseteit a társasági szerződésben előre meghatározzák, vagy ha megállapítható, hogy a kizárandó személy nem szövetkezeti taghoz méltó módon viselkedett. A partnership esetében a szövetkezeti tagot a társaság feloszlása nélkül csak akkor lehet kizárni, ha a társasági szerződésben a kizárás lehetőségeit és okait tételesen meghatározták. Ha a tagot a szerződésben meg nem határozott „a szövetkezeti taghoz nem méltó magatartás alapján zárják ki, az szemben áll a partnership-re vonatkozó törvényes rendelkezésekkel és ebben az esetben a partnership megszűnésére vonatkozó szabályok érvényesülnek, vagyis a kizárás maga után vonja a társaság feloszlását.

3. A szövetkezet megalakulhat és működhet korlátozott felelősségű partnership (limited partnership) formájában is. A korlátozott felelősségű partnershipre vonatkozó 1907. évi törvény a társaság megalakulására és működésére nézve az általános partnership formához képest több megszorítást tartalmaz. Az általános szabály, amely a taglétszámot 20 főre korlátozza, vonatkozik a korlátozott felelősségű partnership-re is.

4. A szövetkezetek a bejegyzett társaságok (limited company registered) formájában is megalakulhatnak. A bejegyzett korlátozott felelősségű társaságok közül szövetkezeti célra alkalmazható mind az előre meghatározott összeggel felelős társaság (company limited by guarantee), mind a jegyzett betétek erejéig felelős

(company limited by share) társaság. A szövetkezetek általában magántársaságként jegyeztetik be magukat, de előfordul, hogy a public company formát választják.¹⁰¹

A private company (company limited by share) társaság nem bocsáthat ki felhívást nyilvános részvényjegyzésre. Taglétszámuk legfeljebb 50 fő lehet és korlátozniuk kell az üzletrészek átruházásának jogát.¹⁰²

A private company megalakulásához minimum két tag, a public company létrehozásához minimum hét tag szükséges. A private company egy igazgatóval is működhet, feltéve, ha az igazgató nem titkára is egyben a társaságnak.

Az 1948. évi módosítások a public company-ra vonatkozó több megszorító szabályt a private company-ra is kiterjesztettek. Ezek a szabályok a többségükben az évi mérlegre, a költségvetésre, a működés pénzügyi feltételeinek a vizsgálatára vonatkoznak. Az 1965. évi pénzügyekről szóló törvény a private company-t zárt társaságoknak nevezi. Ezidőtől kezdve a private company bizonyos jövedelem- és társasági adókedvezményeit elvesztette. Így a társaság tagjai a társaságon belüli vagyoni átruházás után járó adókedvezményt elvesztették.¹⁰³

A private és public company között továbbra is változatlanul fennálló lényeges különbségek a részvényjegyzés és az egyes ügyletkötésekkel összefüggő formaiságok és előírások terén jelentkeznek.¹⁰⁴ A szövetkezetek közül az ipari és kereskedelmi tevékenységet végzők többnyire a public company-t, míg a mezőgazdasági szövetkezetek a private company-t választják. Az 1948. évi Company Act értelmében bejegyzett társaságok a részvények különböző kategóriáit bocsáthatják ki. Ezekhez különböző szavazati jogok, valamint osztalékjogok tartoznak. A private company a részvénynek általában egyetlen kategóriáját bocsátja ki, amelynek névértéke általában egyenlő. A gazdálkodás évének lezárása után fizetett osztalék az úgynevezett befektetett jövedelem kategóriájába tartozik és nem esik jövedelemadó alá. A társaság alaptőkéje korlátozza a kibocsátható részvények számát.

A nyitott tagság elve a private company esetében az 1980. évi törvénymódosításig beleütközött abba a szabályba, amely a tagok számát maximum 50 személyben állapította meg. Elvileg megnehezíti a nyitott tagság elvének az érvényesülését – nevezetesen a tagok szabad be és kilépését. Azok a részvénytársasági szabályok, amelyek szerint az alapszabályban meg kell határozni az alaptőke összegét és annak a tagok közötti megoszlását, továbbá értesíteni kell az alaptőke emelésről és csökkentésről a cégjegyzést vezető hatóságot, a szövetkezetekre is érvényesek.¹⁰⁵

A private company formájában működő szövetkezet esetében a szövetkezeti tagok felvétele kilépése és kizárása a szövetkezeti szabályok alapján történik. Az évközi tagfluktuáció eredményeként bekövetkezett alaptőkeemelést vagy

¹⁰¹ MITCHELL, M. D.: *Az angol jog alapjai*. i. m. 38–40.

¹⁰² SMITH: *The Law of Co-operative*. i. m. 47. skk.

¹⁰³ Uo.

¹⁰⁴ Uo.

¹⁰⁵ FROMMELL, *Droit anglais des sociétés*. i. m. 12–14.

csökkenést ugyanakkor az igazgatóságnak tizenöt napon belül jelenteni kell a cégbíróságnál. Ezekben a társasági formákban mind a tagfelvétel, mind a tagsági minőség megszűnését a társaság működési szabályzatában olyan kritériumokhoz kötik, amely összeegyeztethetővé teszi a tőkeemeléssel és leszállítással kapcsolatos eljárásokat a tagok szabad be- és kilépési lehetőségével.

A kilépés esetén elv az, hogy a kilépő tag az alapszabály szerint átruházza a szövetkezeti részvényét egy másik szövetkezeti tagra. Abban az esetben, ha a kilépő tagtól egy másik tag a részvényt nem szerzi meg, átmenetileg a szövetkezeti társaság veszi meg a kilépő tagtól a részvényt és ruházza át majd egy másik tagjára. Az 1980. évi vállalati törvény 14. §-a szövetkezeti tagok be- és kilépésével kapcsolatos részvény-elidegenítés szabályozásával összefüggésben kimondja, hogy a társaság nevében a szövetkezet igazgatója akár tagoknak, akár alkalmazottaknak csak akkor juttathat részvényeket, ha a társaság működési szabályzata azt előírja, vagy arra a közgyűlés az igazgatót felhatalmazza. Meg kell állapítani a felhatalmazás időtartamát, továbbá rendelkezni kell arról, hogy a megjelölt időtartam alatt hány részvényt, milyen feltétellel és kinek lehet juttatni. A részvényjuttatásra adott meghatalmazás nem terjedhet öt évnél hosszabb időre. A meghatalmazást a társaság közgyűlése kétharmados szótöbbséggel módosíthatja vagy megvonhatja. A jelzett társasági jogi szabály megkönnyíti a szövetkezeti tagok ki- és belépése esetén a company formájában működő szövetkezet számára az alaptőke emelés és csökkentés kötelezettségének megfelelő eljárást. Ezért a company formájában működő szövetkezetek felhatalmazzák az igazgatókat a részvények juttatására. Ugyanakkor a részvényjuttatással együtt meghatározzák a tagok felvételére vonatkozó előírásokat is. Nehezíti továbbá a szövetkezeti működést a company-ra vonatkozó 1980. évi törvény 17. szakasza, amely előírja, hogy azok a személyek, akik nem rendelkeznek preferenciális részvénnel, új részvények kibocsátása esetén elővásárlási joggal élhetnek. Az 1980. évi company act 17. szakasz 9. pontja lehetővé teszi a private company esetében az említett rendelkezés kizárását. A szövetkezetek ezt a szövetkezeti működéssel ellentétes szabályt nem kötelesek alkalmazni.

A private company-ra vonatkozó szabályok szerint tilos nyilvánosan a nagyközönség számára részvényt eladásra bocsátani. Ez a tevékenység bűncselekménynek minősül. (1980. évi Company Act. 15. szakasz)¹⁰⁶ Ha a private company formájában működő fogyasztási szövetkezet széles körben, nyilvánosan új tagok felvételét hirdeti meg, annak ellenére, hogy a szövetkezeti elvek és szabályok alapján cselekszik, összeütközésbe kerül a jogi formájaként választott private company részvénykibocsátására vonatkozó szabályaival. A tagok jogviszonyának kizárással történő megszüntetési eseteit a társaság működési szabálya tartalmazza. A törvény előírja, hogy az igazgatótanácsnak a tagot az eljárás során meg kell hallgatni és fel kell hívni arra, hogy a közgyűlés előtt jogorvoslattal élhet.

Korlátolt felelősségű társaság esetében a részvénytulajdonosok felelőssége a társaság tartozásaiért részvényeik névértékéig terjedhet. Ezzel szemben a korlátlan

¹⁰⁶ FROMMELL, *Droit anglais des sociétés*. i. m. 15 skk.

felelősségű társaság részvényesei saját vagyonukkal felelnek a társaság tartozásaiért. Lehetséges korlátolt felelősségű társaságot részvénytőke nélkül, garanciával alapítani. Az ilyen társasághoz csatlakozóknak meghatározott összeg erejéig kell a társaság tartozásaiért felelősséget vállalni. Ezt a korlátolt felelősségű társasági formát mezőgazdasági szövetkezet ritkán választja. A korlátolt felelősségű társaság alapítása alapszabálymintával történik. A korlátolt felelősségű társaság alapszabályának feltétlenül tartalmazni kell:

- a társaság nevét (ennek magába kell foglalni a „korlátolt” szót)
- a társaság székhelyét
- a társaság célját
- az arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy a társaság tagjainak a felelőssége korlátozott,
- a társaság névleges részvénytőkéjét.

Ezen túl fel kell tüntetni a részvényjegyzők nevét, lakcímét és foglalkozását, a jegyzett részvények számát és névértékét.¹⁰⁷

ÖSSZEGZÉS

A magánjogi személyegyesületi rendszerekben szabályozott szövetkezetek törvényi fogalmának felidézésével megállapítottuk, hogy

– abból a vitathatatlan tényből következően, amely szerint jogi természete csak a magántulajdon alapján és a piacgazdaságban működő, a magánjogi személyegyesületek rendszerébe tartozó szövetkezetnek van, következik az a megállapítás, amely szerint

– a szövetkezet jogi természetének a vizsgálata leszűkül a magánjog személyegyesületi rendszerében szereplő társasági formák körére,

– tekintettel arra, hogy mind a common law, mind pedig a római-germán jogcsaládok személyegyesületi jogát azonos típusú személyegyesületek alkotják, nevezetesen az egyesületek és a társaságok, a szövetkezet jogi természete valamennyi magánjogi jogrendszerben egyesület vagy társaság, az utóbbit tekintve polgári jogi vagy kereskedelmi társaság.

Abból a tényből következően, amely szerint jogi természete csak a magántulajdon alapján és a piacgazdaságban működő, a magánjogi személyegyesületek rendszerébe tartozó szövetkezetnek van, következik az a megállapítás, amely szerint

– a szövetkezet jogi természete a magánjog személyegyesületi rendszerében egyesület, vagy társaság, az utóbbit tekintve polgári jogi vagy kereskedelmi társaság,

¹⁰⁷ SMITH, Ian: *The Law of Co-operatives*. i. m. 47. skk. MITCHELL: *La coopération agricole et l'agriculture de groupe en Angleterre*. i. m. 49.

– a szövetkezet jogi természetét nem határozhatja meg a szövetkezetnek a szövetkezeti alapelvekkel jellemzett gazdasági lényege.

Amennyiben a szövetkezet jogi természetének meghatározása során a szövetkezet gazdasági lényegét tekintjük mérvadónak¹⁰⁸

– akkor arra az abszurd következtetésre jutunk, hogy a common law, illetve a római-germán jogcsalád személyegyesületi jogrendszerében az egyesület és a társaság intézményét a szövetkezet gazdasági lényege és az azt meghatározó nemzetközi szövetkezeti alapelvek határozzák meg.

A fenti állításunkat az alábbi példával bizonyítjuk:

Vegyünk egy olyan jogrendszer példaként, ahol a szövetkezetek számára a jogalkotó egy önálló szövetkezeti jogi státust is meghatároz, de ezen túl a személyegyesületek több formáját egyesületi, kereskedelmi társasági vagy polgári jogi társasági formáját is felajánlja a szövetkezetek szervezeti-működési keretétül.

A tanulmányban az angolszász jogrendszer személyegyesületi jogába helyezve el a szövetkezetet,

– bebizonyítottuk, hogy a szövetkezet a XIX. század elején már kialakult kereskedelmi haszonszerzésre alakult társaságoktól csak szociális, kulturális célokra alakult egyesületektől sajátos vállalati működése alapján határolódott el.

Mint sajátos vállalat, az úgynevezett baráti társaságokról, a Friendly Society-ről szóló törvény alapján kerültek bejegyzésre mindaddig, míg az ipari és segélyezési egyesületekről, másnéven a szövetkezetekről szóló törvény hatályba nem lépett. Amikor a Company Act keretében megjelennek a jogi személyiségű kereskedelmi társaságok, a szövetkezet ezen társasági formákban is működhet. Később a Partnership Act hatálya alá tartozó nem jogi személyiségű kereskedelmi társaságok is rendelkezésre állnak a szövetkezeti vállalkozások számára.

Ha azt állítjuk, hogy a szövetkezet jogi természetét tekintve Angliában Friendly Society, vagyis kölcsönös segélyezési egyesület, company, azaz a jogi személyiséggel rendelkező kereskedelmi társaság vagy jogi személyiséggel nem rendelkező partnership formájában működő kereskedelmi társaság, akkor azt állítjuk, hogy

– a szövetkezet jogi természete egyesület, vagy kereskedelmi társaság.

Ha az mondjuk, hogy a szövetkezet jogi természetét a szövetkezet gazdasági lényegét meghatározó szövetkezeti elvek határozzák meg,

– akkor azt állítjuk hogy a szövetkezet jogi természete a common law által szabályozott egyesületek és jogi személyiségű, illetve jogi személyiség nélküli kereskedelmi társaságok a szövetkezetek gazdasági lényege által meghatározott.

Ez az állítás nyilvánvalóan nem védhető.

A szövetkezet gazdasági lényege valamennyi piacgazdaságban működő szövetkezet esetében sajátos szövetkezeti vállalat formájában jelenik meg. Ezt a sajátos vállalatot nem vitásan a szövetkezeti alapelvek határozzák meg és teszik különbözővé más, a nemzetgazdaságban működő vállalati formáktól. Azonban ezek

¹⁰⁸ RÉTI, i. m. 75–76.

az alapelvek nem minden tekintetben azonosak a német, a francia és az angol szövetkezeti közgazdaságtan szerint az ún. rochadele-i alapelvekkel.

Ha valaki azt állítja, hogy a Rochdale Equitable Pioneers Society, az első szövetkezetnek tartott szatócsbolt „gazdasági lényege által meghatározta” a saját jogi természetét mint egyesületet, mikor működési-szervezeti formájául, jogi keretétül a trust intézménye alapján működő Friendly Societies egyesületi formát választotta,

– az nem állít kevesebbet, mint azt, hogy a szövetkezet gazdasági lényegét kialakító elvek megszületése, nevezetesen a fogyasztási egyleti alapszabály elfogadása előtt már meghatározódott a szövetkezetek jogi természete azáltal, hogy a szövetkezetek szervezeti keretükül szolgáló, a trust intézményére épülő egyesület formájában kezdték meg működésüket.

Környezetvédelmi kodifikáció Németországban*

I. Bevezetés

Magyarország környezetvédelmi szabályozását számos vonatkozásban érik bírálatok, különösen az európai normákkal való egybevetés során. A tárgykörben megjelent tanulmányok elsősorban arra hívják fel a figyelmet, hogy milyen jogharmonizációs kötelezettségeink vannak, milyen hiányosságokban szenved erre tekintettel a végrehajtás, illetve elvétve találunk utalásokat a tudomány és technika igényeire. Az elvárások túlnyomó része azonban nem kezelhető elszigetelten a jogközelítés részeként, valójában szélesebb összefüggésekről, a modern jogrendszer fejlődéséről, ezen belül is a környezetvédelmi szabályozás folyamatos paradigmaváltásáról van szó, ami még véletlenül sem szűkíthető le a szabályozás enyhe vagy szigorú voltának kérdésére.

Jelen tanulmány tárgya egy európai uniós tagállam, Németország környezetvédelmi szabályozása, pontosabban a tételes jog modernizálására, racionalizálására tett kísérletek, melyek közül két, egymásra épülő kodifikációs tervezetet emeltem ki. Amit e tanulmány keretében nem vállalhattam fel, az a jelenlegi német szabályozórendszer teljeskörű bemutatása, illetve a magyar és a (tervezett) német jogi megoldások egybevetése. Másodlagos célkitűzésként tekinthető munkám úgy is, mint egy fejlődési ponton keresztül nyújtott betekintés a német környezetszabályozás sajátos logikai rendszerébe, ami a német környezetszabályozás hazai ismertségének szinte teljes hiányára¹ tekintettel akár önálló cél is lehetne. A vizsgált szabályozóelemek egy része minden bizonnyal alkalmas lenne arra, hogy a magyar szabályozás javításához hozzájáruljon, az ilyen irányú következtetések azonban csak további tanulmányok eredményei lehetnek.

* A tanulmány alapját képező kutatás az MTA-ME Gazdasági jogi harmonizációs kutatócsoportja, az OTKA 025034 sz. projekt, illetve a ME-Európai Tanulmányok Központja keretében folyó kutatások része.

¹ Néhány cím a német környezetszabályozással foglalkozó csekély magyarnyelvű irodalomból: VIDA Sándor, *Környezetvédelem és polgári jog az NSZK-ban*. Magyar Jog 1991/8. 502–503.; PEINE, Franz-Joseph: *Az Európai Unió környezetjogának hatása a német környezetjogra*, Magyar Jog, 1998/2. 105–112.; FODOR László, *Környezeti hatásvizsgálat Németországban, különös tekintettel az európai jog végrehajtásának kérdéseire*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XVI, Miskolc, 1999, 29–48.

A téma aktualitását az adja, hogy a törvénykönyv-tervezetek elkészülte után a Német Szövetségi Kormánynak most kell eldöntenie, hogy folytatja-e a tizenkét éve megkezdett utat, felvállalja-e, és ha igen, mennyiben, az általa megrendelt kodifikációs elképzeléseket.

1. A környezetvédelmi szabályozás helyzete

Németországban a hetvenes évektől valóságos jogalkotási áradat indult el a környezetvédelem terén. A német jogalkotás sajátos rendszerében (az Európai Közösség joganyagáról nem szólva) hét különböző normatípusról beszélhetünk a szövetségi, illetve tartományi parlamentek, kormányok és miniszterek, valamint a községek szintjén. A nyolcvanas évek végére csak a szövetségi szintű környezetvédelmi vonatkozású törvények száma meghaladta a kettőszázat, nem szólva a tizenhat tartomány ugyancsak nagyszámú törvényéről és az alacsonyabb szintű jogszabályokról. A jogalkotás lendülete eközben mit sem csökkent, érvényesítve a közösségi és a nemzetközi jogot, illetve a fejlődő tudomány igényeit.

E hatalmas, nemzetközi összehasonlításban is figyelemreméltó normatömegből hiányzik azonban az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség, a harmónia, hiszen az egyes jogszabályok megalkotására többnyire valamely aktuális környezetvédelmi problémakör sürgető megoldásaként, különböző időpontokban, különböző megközelítés alapján, különböző módszerekkel került sor. Magától értetődő igény ezért a szabályozás terjedelmének csökkentése, ami elválaszthatatlanul kapcsolódik egybe a közigazgatási eljárási jog egyszerűsítésével.

A környezetvédelmi szabályozás áttekinthetetlenné válására az első reakció a dereguláció volt. Ennek hátterében két körülmény állt: a német nemzetgazdaság számára nyilvánvaló és komoly versenyhátránnyá vált az anyagi és eljárásjogi szabályok alkalmazása (drámaian csökkent a beruházások száma, a németországi telephely – *Wirtschaftsstandort Deutschland* – a vállalkozások szemében kedvesetlenné vált), illetve az újraegyesítést követően elő kellett segíteni a keleti tartományok gazdasági és infrastrukturális felzárkózását.² Olyan szövetségi szintű jogszabályok születtek ennek jegyében, mint pl. törvény az útvonalak engedélyezési eljárásának gyorsításáról (*Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*, 1991), az engedélyezési eljárás egyszerűsítéséről (*Planungsvereinfachungsgesetz*, 1993), az immisszióvédelmi törvény (*Bundesimmissionschutzgesetz*) módosításáról (1993), a beruházások elősegítéséről (*Investitionserleichterungsgesetz*, 1993), az engedélyezési eljárás gyorsításáról (*Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz*, 1996).

² KOCH, Hans-Joachim, *Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?* = SCHLACKE, Sabine (Hrsg.), *Neue Konzepte im Umweltrecht: Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?*, Berlin, Rhombos-Verlag, 1996, 28.; FODOR László: *Környezeti hatásvizsgálat Németországban*, i. m. 42.

Az ilyen típusú megoldás azonban csak részleges lehet – hiszen nem teremt rendszert és nem ad választ a folyamatosan jelentkező továbbfejlesztési igényekre, továbbá a kritikus német szakirodalom is számos kifogást emelt ellene. Csupán néhányat említve ezek közül: a jogvédelmi lehetőségek és részvételi jogok korlátozása, a kivételes szabályok elburjánzása, az állami felügyelet indokolatlan és következetlen visszaszorítása, a szabályozás alapelveinek, magas szintjének feladása, sőt, az európai jog elégtelen végrehajtása.³

A környezetvédelmi szabályozás (alkotó jelleggel történő) átláthatóvá tételére elméletileg két út kínálkozott. Az egyik, melyet a Szövetségi Kormány is előnyben részesített, a kodifikáció, vagyis a (törvényi szintre tartozó) környezetvédelmi normák egyetlen, egységes törvénykönyvben történő rögzítése és rendszerezése. E modellben lehetséges egy olyan általános rész kidolgozása, amely a legmagasabb absztrakciós szinten tartalmazza a környezetvédelem valamennyi részterületén érvényesülő szabályokat, illetve ehhez szorosan egy különös rész kapcsolása, amely az egyes szakterületek legfontosabb sajátosságait foglalja egybe egységes szempontok alapján. A másik út a szakterületi törvények szektorális alapon maradó egységesítése, melynek alapján az érintett törvények megfelelő módosítással továbbra is hatályban maradnának. E modell szerint is elképzelhető lett volna egy általános résszel egyenértékű törvény megalkotása, de erre csak a joganyag reformjának utolsó (betetéző) és nem feltétlenül bekövetkező lépéseként kerülhetett volna sor.⁴

A kérdés kapcsán több tudományos szintű előtanulmány⁵ készült, melyek arra a magállapításra jutottak, hogy a kodifikáció lehetséges, és több előnnyel jár, mint hátránnyal. Ezt követően a környezetvédelemért felelős német szövetségi miniszter (*Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) 1988-ban felállított egy tudományos munkacsoportot (*Professorenkommission*), mely azt a feladatot kapta, hogy a környezetvédelmi törvénykönyv (*Umweltgesetzbuch*, UGB) általános részét (E-UGB-AT, a továbbiakban PT-Á) elkészítse. A munkacsoport 1990-ben nyújtotta be javaslatát, ami után sor került egy a különös rész (E-UGB-BT,

³ Így pl. BENDER, Bernd, *Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*. Heidelberg, C. F. Müller, 1995, 3. Aufl., 8.; ERBGUTH, Wilfried, *Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, Anmerkungen rechtlicher, rechtsetischer und rechtspolitischer Herkunft*. JZ 10/1994, 477.; MÜLLER, Svea, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzenentwürfen*. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2000, (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 50) 1., illetve 198–212. stb.; a folyamat szemléletes jellemzésére az „ökológiai ellenreformáció” kifejezést használják.

⁴ PEINE, Franz-Joseph, *Auf dem Wege zu einem Umweltgesetzbuch*. a Veszprémi Akadémiai Bizottság előtt 1994. május 16-án tartott előadás bővített kézírata, 3., KOCH, Joachim, *Vereinfachung des materiellen Umweltrechts*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (a továbbiakban NVwZ) 1996/3, 217.

⁵ 1978-ból (KLOEPFER, Michael: *Systematisierung des Umweltrechts*. Berichte des Umweltbundesamts, 8/78) és 1986-ból (KLOEPFER, Meßerschmidt, *Innere Harmonisierung des Umweltrechts*, Berichte des Umweltbundesamts, 6/86), KLOEPFER, Michael, *Umweltrecht*, 2. Aufl., München, C. H. Beck, 1998, 33., PEINE, i. m. 6.

PT-K) kidolgozásával megbízott bizottság felállítására is, ez utóbbi 1994-re készült el munkájával.

Időközben (1992-ben) a miniszter megbízott egy független (gyakorlati szakemberekből álló) szakértői bizottságot (*Sachverständigenkommission*) is, hogy a kodifikációs munkát – a professzori tervezetek alapján, de talán a gyakorlat igényeinek jobban megfelelően – elvégezze. E bizottság a törvénykönyv mindkét részének tervezetét (UGB-KomE, a továbbiakban SzT) 1997-ben tette le a miniszter asztalára.

2. A kodifikáció előfeltételei

A kodifikáció feltételei közül az egyik legfontosabb annak vizsgálata, hogy vajon az érintett szabályozási terület megjelenik-e a jogrendszer elhatárolható, illetve önálló részeként. Németországban erre a kérdésre (mondhatjuk: vitán felül) igenlő a válasz.⁶ Igaz, az elhatárolás részleteiben meglehetősen nehéz, de ez épp a környezetjog lényegéhez tartozó sajátosság, lévén problémaorientált szabályozásról szó, mely a feladat komplexitásánál fogva a hagyományos jogrendszer-tagozódási kategóriáktól függetlenül jelenik meg. Ha a környezetvédelmi szabályozás alapelveiből indulunk ki (mint pl. a megelőzés vagy a figyelembe vétel, azaz integráció), a különböző jogágakhoz való kapcsolódás nemhogy hátrány, de kívánatos sajátosság, mely lehetővé teszi, hogy minden releváns életviszony szabályozásában jelen legyenek a környezeti szempontok, illetve hogy minden célszerű eszköz alkalmazható legyen a feladat megoldása érdekében.

Az elhatárolással összefüggő másik kérdés a környezetvédelmi szabályok környezetvédelmi relevanciája, vagyis hogy a környezetvédelmi vonatkozású normák közül melyek azok, amelyek valójában a környezetjog részét képezik. Vannak ugyanis olyan előírások (tipikusan ide tartoznak pl. a közigazgatási szankciók vagy a polgári jogi kártérítés), melyeknek eredetileg semmiféle környezetvédelmi funkciót nem szántak, de később ilyen jelleggel is felruházták őket; vannak olyanok, melyek vegyes jellegűek (pl. üzembiztonsági előírások), és olyanok, melyek elsődlegesen környezetvédelmi rendeltetésűek. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbiak alkotják a környezetjog azon részét, mely feltétlenül kodifikáció tárgyát képezheti. Tematikus megközelítésben a következő sajátos részterületek tartoznak ide: víz-, talaj- és immisszióvédelem (mely a levegővédelem mellett a zaj- és rezgésvédelmet is magában foglalja), sugárvédelem, természetvédelem, hulladékkezelés, géntechnológia és veszélyes anyagok.

A kodifikáció szempontjából az elhatárolhatóság nem csak az előfeltételek közt veendő számba, de a lehetséges eredmények sorában is.⁷

⁶ Valamennyi, e kérdést egyáltalán felvető szerző, illetve környezetjogi tankönyv egységesen foglal állást, ld. pl. BENDER, i. m., 5–7., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 53–54., PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 4., BREUER, Rüdiger, *Das Umweltgesetzbuch – über das Problem der Kodifikation in der Gegenwart*, Umwelt und Planungsrecht 1995/10, 365.

⁷ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 32.

További kérdés, hogy vajon van-e alkotmányos felhatalmazása a német szövetségi törvényhozónak arra, hogy egy valamennyi szakterületet átfogó kódexet alkosson. A szövetség és a tartományok közti hatáskör-megosztás alapján a szövetség bármely környezetvédelmi kérdést szabályozhat (jóllehet konkuráló hatáskörben), tehát ilyen típusú probléma (különösen, amennyiben a kodifikáció az eddig is szövetségi szinten szabályozott területeket öleli fel) nem jelentkezhet.

A kodifikáció tartalmi előfeltétele, hogy az általa elért hasznok meghaladják az okozott hátrányokat. Az e tekintetben kibontakozott vita (melyben a törvénykönyv megalkotása mellett kardoskodók győztek) alapján a következő érvek és ellenérvek hozhatók fel:

a) mellette (előnyei)

- a szabályozás átláthatóbb, és ezzel kezelhetősége, érvényesülése, végrehajthatósága is javul,
- a különböző környezeti érdekek közti belső értékkonfliktusok feloldódnak egy egységes koncepció jegyében,
- amely koncepció érvényesítheti az integrativitást, az átfogó, rendszerszemléleten alapuló megközelítést⁸,
- a további (tudományos, vagy épp európai jogi impulzusokon alapuló) jogalkotás számára értékrendjében, elveiben stabil, de egyben rugalmas keretet biztosít,
- maga a kodifikáció nem csak rendszerezést, egybefoglalást jelent, de a szabályozás tartalmi továbbfejlesztését is,
- az átfedések, ellentmondások felszámolásával csökken a szabályozás terjedelme.

b) ellene (hátrányai)

- kétséges, hogy egyáltalán szükséges-e,
- a hatályos jog hagyományosan egybekapcsolódó szabályozóelemeinek szétválasztása az egyes szakterületek szabályozásának töredezettségét eredményezi,
- az alapkoncepciót megalapozó tudományos előkészítés elégtelensége,⁹
- a kodifikációval, mint szabályozástechnikával kapcsolatos kételyek, melyek szerint
- a környezetvédelem komplexitása folytán alkalmasabb módszert jelent az egymásra épülő, egymást kiegészítő törvények rendszere,¹⁰
- a dogmatikailag következetes, teljességre törekvő kodifikáció csupán utópikus elképzelés, a modern állam nincs abban a helyzetben, hogy a

⁸ RÖCKINGHAUSEN, Marc, *Integrierter Umweltschutz im EG-Recht – Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998 (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 44), 34., némileg más összefüggésben ld. FODOR László, *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000, 15.

⁹ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 5.

¹⁰ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 32.

környezetvédelmi szabályozás terén a kodifikáció ideálját megvalósítsa.¹¹ A környezetvédelmi szabályozás állandó változásban van, igyekezve megfelelni az új ismereteknek, a környezet változó állapotának, az új technológiáknak stb., vagyis a szabályozás belátható időn belül nem tekinthető teljesnek, lezártnak, hosszútávra szólónak,

- a különböző és komplex környezeti érdekek közti ütközéseket egy kódex nem tudja *ab ovo* kizárni, erre alkalmasabb megoldás a szektorális törvények egymásra tekintettel történő kiigazítása¹²,
- a fennálló szabályozásba való túlzott (totális) mértékű beavatkozás törést eredményezhet a joggyakorlatban, míg a fokozatos (pl. a szektorális törvények módosításában jelentkező) változás könnyebben átmegy a köztudatba. A tervezett kodifikáció ezért nemhogy csökkenti, de adott esetben növeli a közigazgatási deficitet, aminek oka egyébként sem annyira a szabályozás ellentmondásaiban, hiányosságaiban áll, mint inkább kulturális, személyzeti, információs, szakismereti stb. hiányosságokban.¹³
- A közigazgatási eljárási jog egységesítése inkább tartozna a szövetségi és tartományi eljárási törvények módosításának a körébe, mint egy környezetvédelmi kódexbe, ráadásul viszonya enyhén szólva kétes az Európai Unió szintjén jelentkező egységesítési törekvésekhez.¹⁴

A felsorolt érvek és ellenérvek csupán a legfontosabbak, s mint említettem, a kodifikáció mellett szólók bizonyultak a mérleg serpenyőiben a súlyosabbaknak. Ennek értékelése során nem szabad szem előtt téveszteni, hogy az ellenérvek jelentős részét súlytalanná tette a kodifikáció hagyományos (pl. a magánjogi jogalkotásra jellemző) sajátosságainak az átértelmezése, illetve az, hogy a kritikai észrevételeket (különösen a szakértői tervezetben) az elképzelések igazításával, kifogva a szelet a vitorlából, be lehetett építeni.

¹¹ BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 366. Breuer professzor a kodifikációval kapcsolatos vitákban kezdettől az *advocatus diaboli* szerepét tölti be, nem lebecsülendő eredménnyel.

¹² BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 367.

¹³ BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 368.

¹⁴ A tervezetek ugyan figyelembe veszik az EU-jog eddigi fejleményeit, de az Unió többi tagállamától eltérő szigorú és kötött német közigazgatási jog nehezen válhat az említett egységesítési törekvések kiindulópontjául egy esetleges törést követően. vö. BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, többször is hivatkozott i. m. 369.

II. A professzori tervezetek (PT)

1. Általános rész

A PT-Á a jogalkotásnak az Alaptörvényben rögzített hatályos rendjébe illeszkedve (a szektorális sajátosságok elismerése, a kialakult dogmatikai rendszer megőrzése mellett) olyan szabályozásra törekszik, amelynek eredménye a környezetjog lehető legnagyobb mértékű koherenciája, belső zártsága és ellentmondásoktól való mentessége. Ennek során érvényesíti az integratív megközelítést, illetve azt a célkitűzést, mely szerint a környezeti problémákat – rangsorban – elsődlegesen meg kell előzni, vagy ha azok teljes kizárása nem lehetséges, csökkentésükre kell törekedni, és csak az ezeknek megfelelő cselekvési szinteket követően jöhet szóba, hogy a mégis bekövetkező károk esetén kiegyenlítési, helyreállítási intézkedéseket kell tenni.¹⁵ Ugyancsak deklarált célkitűzés a társadalom környezeti tudatának, a jogalanyok felelősségérzetének erősítése.

Mindennek érdekében nem korlátozódik csupán a hatályos jog szisztematikus egybefoglalására, hanem a szabályozás továbbfejlesztését is felvállalja. A 169 paragrafusból álló tervezet szerkezetileg tizenkét fejezetre tagolódik, melyek (a záró rendelkezéseket tartalmazó tizenkettedik kivételével) további alfejezetekre oszlanak.

Az első fejezetben Általános rendelkezések cím alatt a törvény célját, a fogalom-meghatározásokat és a környezetvédelem alapelveit találjuk. A célkitűzések körében (1. §) a PT-Á összekapcsolja a környezetvédelmet az emberi egészség védelmével, és relativizálja a környezetvédelmet, amennyiben más, jogilag elismert érdekekkel való súlyozását írja elő.

A 2. § a legfontosabb fogalmak meghatározására vállalkozik, az általánosan elfogadott definícióktól némileg eltérően¹⁶. A fogalomalkotás során olyan megoldásokra törekedtek, melyek minden részterületen érvényesek. Ezzel kapcsolatban felmerült a kétely, hogy vajon a fogalmak átfogó meghatározása nem köti-e meg túlságosan az állandó változásban lévő, alacsonyabb szintű normák és műszaki előírások alkotóinak kezét.¹⁷

A PT-Á az alapelvek körében folytatja azt a német hagyományt, amely a környezetjognak deklaráltan csupán három elvét ismeri el alapvetőnek, ezek a megelőzés, a szennyező fizet illetve az együttműködés.¹⁸ Figyelemre méltó, hogy

¹⁵ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 7.

¹⁶ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 33.

¹⁷ BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 368. E szerző szerint a tervezet fogalomhasználata amorf és a joggyakorlat számára kezelhetetlen, az alapelvek nem megvalósíthatók. Az önkéntes eszközök privilegizálása pedig, mivel az legalábbis a közigazgatási eszközökkel való egyenértékűség feltételezésén alapul, vitatható.

¹⁸ Ennek oka, hogy a többi alapelv, mint pl. az egyéni felelősség, a fenntarthatóság, a közös teherviselés, a környezeti érdekek szem előtt tartása, a fenti elvek konkretizálását, vagy

utóbbihoz kapcsolja a PT-Á azt az európai közösségi szinten is megjelenő törekvést, mely szerint a szabályozásban helyet kell biztosítani az olyan eszközöknek, melyek a kötelezések és tilalmak mellett (de lehetőség szerint, egyenértékűség esetén azok helyett) a jogalanyok saját felelősségérzetére apellálnak. A tervezet szerint az ilyen jellegű szabályozóelemeknek relatív elsőbbsége van.¹⁹

A második fejezet a környezettel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazza. A kötelezettségek közül a legáltalánosabbak, amelyek a felelősségre, veszélyelhárításra és a kármegelőzésre vonatkoznak. A jogok körében a PT-Á megkísérli harmonizálni és összefogni mindazon jogosítványokat, pozíciókat (pl. a természeti erőforrásokkal kapcsolatos használati, igénybevételi lehetőségek az állampolgárok, illetve tulajdonosok számára), melyeket az eddigi normák biztosítottak. Az egészséges környezethez való általános jog vagy a természetes életfeltételek fenntartásához való jog rögzítésétől azonban a tervezet készítői – a gyakorlati megvalósíthatóságra figyelemmel – óvakodtak.²⁰

A harmadik fejezet a különböző szakterületi jogszabályokban rögzített (állami) tervezési folyamatokat, eljárásokat igyekszik egybefogni az integrativitás jegyében, rendelkezve pl. a minden környezeti elemre kiterjedő környezetvédelmi alaptervről (*Umweltleitplanung*), a feladatcentrikus tervekről (pl. helyreállítási terv), vagy az egész ország területére kiterjedő szövetségi környezetvédelmi programról. Az európai jogban is rögzített figyelembevételi kötelezettségen, mint alapelveen túllépve a tervezet abszolút elsőbbséget biztosít a környezeti érdekeknek a nem környezetvédelmi célú tervezés során (azaz a nagypolitika és az egyedi hatósági határozat szintje között elhelyezkedő, stratégiai döntések körében), ha az adott terv megvalósítása súlyos környezeti károkkal vagy az életfeltételek tartós romlásával járna együtt.²¹

A negyedik fejezet a környezetvédelmi hatásvizsgálatra vonatkozó fontosabb szabályokat rögzíti. A jogintézmény hatályos szabályozásából indul ki, de attól eltérő, az Európában bevett és Magyarországon is alkalmazott fogalommal operál. Míg az eddigi elnevezés (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) ugyanis azt fejezte ki (bár elismerten csak névleg), hogy a vizsgálatnak alávetett környezethasználatok egyben környezetbarátak is, addig a tervezet már csak a hatások (következmények) vizsgálatát tekinti a jogintézmény (*Umweltfolgenprüfung*) tartalmi vonásának.²²

az alóluk való kivételt jelenti. SCHMIDT, Reiner, *Einführung in das Umweltrecht*. München, C. H. Beck, 1999, 5. Aufl., 3.

¹⁹ BREUER szerint (i. m. 368.) az önkéntes eszközök privilegizálása (mint a közigazgatási normáktól való eltérés), mivel legalábbis a közigazgatási eszközökkel való egyenértékűség feltételezésén alapul, vitatható.

²⁰ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 34.

²¹ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 34.

²² Az ezzel kapcsolatos szakmai kritikák a kodifikációs folyamatától függetlenül is megfogalmazódtak. Ld. FODOR, *Integratív*, i. m. 68.

A szabályozás továbbfejlesztését jelenti, hogy már nem csak konkrét környezethasználatok egyedi engedélyezéséhez kapcsolódik a hatásvizsgálat, de olyan tervekhez illetve programokhoz is, melyek (egy magasabb döntési szinten) meghatározzák valamely tevékenység helyét (pl. ipari terület kijelölése vagy azon az adott tevékenység végzésének támogatása). Ezen túlmenő (generális) stratégiai hatásvizsgálatról azonban nem beszélhetünk.²³

Az ötödik fejezet a környezetjog közvetlen, közigazgatási eszközeit fogja egybe, hasznosítva és kiterjesztve az eddig szektorálisan kialakított jogintézményeket. A PT-Á szerint (a német hagyományok alapján) a legfontosabbak ezek közül azok, amelyek egy tevékenység megkezdéséhez vagy létesítmény megvalósításához kötődnek (*Eröffnungskontrolle*). A már létező engedélyek mellett a tervezet (némileg bizonytalan, kormányrendeletben rögzítendő körben) felállít egy sajátos környezetvédelmi engedélyt is.

Figyelemre méltó, hogy a tervezet felhatalmazást ad a tartományi törvényhozásoknak arra, hogy az eljárás feltétlen részét képező tárgyalás (köz meghallgatás) előkészítésébe és lebonyolításába független közvetítő, mediátor (*Verfahrensmittler*) bevonását tegyék lehetővé.²⁴ Az egyéb közvetlen eszközök közt olyan, a magyar környezetvédelmi szabályozásból is ismert beavatkozási lehetőségek szerepelnek még, mint a tevékenység megtiltása, létesítmény bezárása, megfelelő környezeti állapot kialakításának előírása vagy az engedélyek visszavonása. Az említett eszközök alkalmazására azonban nem a tervezet, hanem a szakterületi (pl. immisszióvédelmi, talajvédelmi stb.) törvények felhatalmazása alapján kerülhet sor.

A környezetjog közvetett eszközei (környezetvédelmi befizetések,²⁵ szubvenciók) a hatodik fejezet, mely a szabályozás alanyainak motivációjára épít. Jellemző a tervezet szigorára, hogy környezetvédelmi támogatást élvező vállalkozás a környezetterhelés szintjét nem emelheti, illetve hogy a támogatás elnyerésére irányuló eljárásban a pályázó konkurenseinek részvételi és észrevételezési joga van. A közigazgatási kontroll (önkontrollal való) kiegészítésére a tervezet meghatározott esetekben környezetvédelmi igazgató illetve megbízott alkalmazását követeli meg.

A hetedik fejezet a környezeti információkról (megfigyelés, statisztika, jelentések, nyilatkozatok stb.) szól, kifejezetten csak keretjelleggel. Itt találjuk a felhatalmazást az állami környezetvédelmi termékminősítési (tanúsítási) rendszer kialakítására, illetve az abban megszerzett tanúsítvánnyal történő, összehasonlító jellegű (tehát egyébként tilos) reklámra.

A nyolcadik fejezet a Németországban régóta külön törvényben szabályozott környezetvédelmi felelősség, illetve kártérítés alapjait rendezi. Aki a környezetre

²³ OTTO, Sandra, *Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen: Vorschlag der Kommission für eine EU-Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Umsetzung in nationales Recht*. Sinzheim, Pro Universitate, 1999, 159.

²⁴ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 35.

²⁵ Kifejezetten nem adójogi szabályokról van szó, hanem díjakról, járulékokról, hozzájárulásokról. PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 9.

veszélyes létesítményt üzemeltet, illetve ilyen anyagot állít elő vagy dolgoz fel, e fejezet rendelkezései szerint áll helyt az általa okozott károkért. Ha a kár érinti a természet egyensúlyát, a helyreállítástól nem lehet eltekinteni. Azokban az esetekben pedig, amikor a kárért senki sem tehető felelőssé, az adott tartomány nyújt korlátozott mértékű kártalanítást. Az utóbbi fedezetétől felállítandó pénzügyi alapról a tervezet nem rendelkezik.

A kilencedik fejezet az eljárások nyilvánosságáról és a környezetvédelmi mozgalmaknak a jogalkotási, állami tervezési és hatósági engedélyezési eljárásokban fennálló részvételi (iratbetekintési, együttműködési stb.) jogáról rendelkezik.²⁶ Felhatalmazást ad a tartományoknak egy az ilyen mozgalmak előtt nyitvaálló *popularis actio* bevezetésére, ami a jelenlegi joghelyzetnek megfelel.²⁷

A jogalkotás szempontjából kulcsfontosságú a tizedik fejezet, amely az alacsonyabb szintű szabályozók kiadásának rendjét körvonalazza. A normák mellett szól a műszaki előírásokról, irányelvekről is. Csak a normákkal szembeni elvárás, hogy azokat indokolni kell, míg valamennyi szabályozó eszköz esetén érvényesül a periodikus felülvizsgálat kötelezettsége.²⁸ A technológiához kapcsolódó előírások alapvető mércéje, hogy a tudományos-technikai fejlődés eredményeit (*Stand von Wissenschaft und Technik*) vissza kell tükrözniük.

Az állami környezetvédelmi szervezet, hatáskörök és felelősség kérdéseit rendezi az általános rész tizenegyedik fejezete, a törvénykönyv végrehajtását elsődlegesen a tartományok feladatkörébe utalva. Szövetségi szinten új szervként szabályozza a PT-Á a Szövetségi Környezetvédelmi Hivatalt (*Umweltbundesamt*), melyet még 1994-ben, a tervezettől függetlenül fel is állítottak.²⁹

2. Különös rész

A PT-K (vagyis a különös rész tervezete) elsődlegesen csak a szövetségi szinten megjelent normák rendszerezésére tesz kísérletet. Így sem kis vállalkozásról van szó, amit mutat az is, hogy a tervezet hét fejezetből, illetve 429 szakaszból áll (170-598 §§). Az egyes fejezetek egyébként azonos szerkesztési szempontok alapján épülnek fel: az első alfejezet tartalmazza a célokat, fogalmakat és alapvető rendelkezéseket, az azt követők a speciális ágazati szabályokat, az utolsó pedig a szervezeti, eljárási kérdéseket és a szabálysértési tényállásokat határozza meg.

²⁶ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 10.

²⁷ Több tartomány (pl. Hessen, Brandenburg) ugyanis ma is érvényesít már ilyen értelmű szabályozást. RUFFERT, Matthias, *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft: Unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung*. (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 33) Heidelberg, v. Decker, 1996, 109., KOLTER, Jens, *Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis: Eine rechtsvergleichende Untersuchung in Ländern der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos Verl-Ges., 1997, 77.

²⁸ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 37.

²⁹ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 10.

A kodifikáció előfeltételeiről szóló pontban említett speciális területek közül nem foglalkozik a tervezet a géntechnológia szabályozásával, aminek oka nem tartalmi, hanem hatásköri kérdésekben keresendő: e területért ugyanis Németországban az egészségügyi miniszter felel.³⁰

Kiindulópontja e tervezetnek is az elkészültekor adott szabályozási helyzet volt, ami időközben azonban több vonatkozásban is megváltozott. Így pl. meg kell említeni, hogy az Alaptörvény 1994-es módosítása a tartományok javára szűkítette a szövetségi törvényhozás hatáskörét a természetvédelem illetve a vízjog terén³¹, valamint ugyancsak abban az évben elfogadták az új hulladékgazdálkodási törvényt (*Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*), ami jelentős szabályozás-filozófiai előrelépést jelent.

Rátérve az egyes fejezetek főbb sajátosságaira, elsőként a tájvédelmet is magába foglaló természetvédelem, mint a környezetvédelem egyik kulcsterülete kerül sorra. A PT-K e téren a korábbinál komolyabb célkitűzéseket érvényesít, ennek jegyében pl. egy olyan természetes élőhely-rendszert kíván megvalósítani, amely magába foglalja az ország összterületének a tíz százalékát.³² Az érintett élőhelyek elsődlegesen természetvédelmi hasznosításban állnának. A tervezet az eddigieknél karakterisztikusabban fogalmazza meg a jogalanyok, különösen a mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók kötelezettségeit illetve a természetvédelmi hatóság jogosítványait a környezethasználatok engedélyezésében. A természetvédelemhez képest háttérbe szorul a természeti környezet eddig preferált rekreációs funkciója is. A természetvédelmi megfontolásokon alapuló tulajdoni korlátozásokért (felróhatóan okozott károk kivételével) kártalanítás nem jár.³³

A korábbi természetvédelmi területi kategóriák (természetvédelmi terület, nemzeti park, tájvédelmi terület, natúrpark, természeti érték és védett tájelem) mellett bevezeti a bioszféraparkot és az uniós szabályozásnak megfelelően intézményesíti a biotópok védelmét. A szabályozási eszközök közül említést érdemel a természetvédelmi szerződések megjelenése³⁴, illetve a társadalmi szervezeteknek adható közérdekű kereseti joggal kapcsolatos, általános felhatalmazás konkretizálása.

³⁰ BENDER, i. m. 7.; PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 11. E szerzők hiányolják továbbá pl. az építésügy, a közlekedés vagy az élelmiszer-előállítás környezetvédelmi előírásainak bevonását is. Ezen túlmenően BREUER (i. m. 366.), elismerve, hogy egy kodifikáció csakis egyes területek kiválasztásával, illetve mások kizárásával történhet, ezen elhatárolás következetességére, pontosabban a tervezetben megfigyelhető következetlenségére hívja fel a figyelmet. A géntechnológia indokolatlan kihagyása mellett példaként hozza fel azt az ellentmondást, hogy míg erősíteni kívánja a közlekedés okozta levegőszennyezéssel kapcsolatos védelmet, megelégedzik a tervezet a közlekedési utakkal kapcsolatos tervezési előírásokról.

³¹ SENDLER, Horst, *Stand der Überlegungen zum Umweltgesetzbuch*. NVwZ, 1996/12, 1146–1147.; PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 11.

³² BENDER, i. m. 134.

³³ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 12.

³⁴ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 758.

A második fejezet a vízvédelem és vízgazdálkodás kérdéseivel foglalkozik. Az ország területéhez tartozó vizeket összességükben védetté nyilvánítja, szakítva azzal a korábbi megközelítéssel, amely a vizek gazdasági célú kizsákmányolása elé nem állított elvi akadályt, csak az olyan vizeket részesítve védelemben, melyek a vízellátáshoz, preferált vízhasználatokhoz, illetve a rekreációs területek fenntartásához szükségesek voltak.³⁵

Figyelemre méltó, hogy a tervezet (a környezet összefüggésrendszerének megfelelően) szorosan egymásba kapcsolja a vízvédelem szabályozását a természetvédelemével, illetve a talajvédelemével. Újdonság a (tenger-) parti vizek sajátosságainak megjelenése, azok (szárazföld és nyílt vizek közti) mediatív funkciójára tekintettel.

Nagyban épít a PT-K a tartományok vízügyi törvényeire (pl. a vízhasználatok korlátozásában vagy a szennyező létesítményekre vonatkozó előírások meghatározásában). Új eszközként rögzíti a szerződéses megállapodásokat, illetve a szennyvízjárulékot.³⁶

A harmadik fejezet a talajvédelem szabályaié. A szabályozás a talaj (mezőgazdasági) termelési és élettérfunkcióját egyaránt védelemben részesíti. A tervezet kifejezett rendelkezést tartalmaz az egyéb szakterületeknél (pl. természet- vagy vízvédelem) megjelenő talajvédelmi szabályoknak a kialakult struktúrában való megőrzéséről. A tervezet (a magyar szabályozáshoz hasonlóan) különbséget tesz a mennyiségi és minőségi védelem közt, és (a német szövetségi szabályozásban újonnan) általános helyreállítási kötelezettséget tartalmaz azokra az esetekre, amikor a föld speciális rendeltetése, hasznosítása megszűnik. A magyar szabályozástól eltérően ez nem kötődik kizárólagosan a (mezőgazdasági) termőföldekhez.

A szennyezéssel kapcsolatos általános tilalmak a mezőgazdasági termelőkre nézve konkrétan is megjelennek, miként (az általános és speciális viszonyának megfelelően) a különböző anyagok felhordásának, bevitelének szabályait a trágyázás és növényvédő szerek előírásai követik.

Sajátos területi kategóriaként jelenik meg a „szennyezett talajú körzet” (*Bodenbeeinträchtigungsbiet*), amelyet olyan védett területként kell elképzelni, melyen a környezetvédelem elsődleges célja (az egyéb területi kategóriákkal szemben) nem a megelőzés, hanem a helyreállítás.

Az új szabályozáshoz kapcsolódik egy speciális talajállapotkataszter is. Érdekes végül megemlíteni, hogy a talajvédelem körében a német szabályozás hagyományosan kiemelt hangsúllyal kezeli a tartós és jelentős (pl. valamilyen ipari telephelyet érintő) talajszennyezéseket (*Altlasten*), melyek speciális helyreállítási szabályai között egy szanálási társaság felállítására vonatkozó kötelezettség is szerepel.³⁷

A tervezet imisszióvédelmi fejezetében (az előző fejezethez hasonlóan) számos, eddig tartományi szinten rendezett kérdést emel rendelkezései közé. Az eddig

³⁵ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 13.

³⁶ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 905–906.

³⁷ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 13–14. és KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 808–810.

immissziósjoginak tekintett szabályok közül azokat, amelyek egyes anyagokhoz kötődnek, a veszélyes anyagokról szóló fejezetbe utalja.

Szakít az eddigi antropocentrikus megközelítéssel: a szövetségi immisszióvédelmi törvénnyel ellentétben a védelem tárgyaként immár nem a szomszédokat és a közösséget, hanem az embert, a materiális javakat és általában a környezetet jelöli meg.³⁸

A szabályozás három területre bontható: létesítmények előírásai (ahol az üzemeltetők kötelezettségei, az engedélyezés szabályai szerepelnek az általános részre való visszautalásokkal), a közlekedési immisszióvédelem (amelyben külön jelennek meg az utakra és a járművekre vonatkozó normák, részben kiterjedve a vasúti és a légi közlekedésre is), illetve a területi alapú szabályok (a levegőtisztaság és zajvédelem vonatkozásában kidolgozandó tervekkel). Közös szabály, hogy a tervezet összeférhetetlennek tekinti a létesítmények megvalósítását, üzemeltetését (tágabb értelemben: az ezekért való felelősséget) a rájuk vonatkozó immisszióvédelmi szabályok hatósági érvényesítésével.³⁹

A PT-K ötödik fejezete az atomenergiával és sugárvédelemmel foglalkozik, tárgyául elsődlegesen a műszaki biztonsági előírások szolgálnak. Az atomenergia békés célú hasznosításának lehetőségét elismeri, de nem foglal állást sem annak elősegítése, sem megszüntetése mellett. Rendelkezései nagymértékben illeszkednek az immissziósjogi fejezethez, ami oldja az atomenergiával kapcsolatos szabályozás eddigi teljes különállását.

Szabályozástechnikailag új elem, hogy összefogja az eddig szétszórta, áttekinthetetlenül meghatározott engedélyezési feltételeket és ellenőrzési szabályokat. Megszüntetné a különbséget azon engedélyek között, melyeket eddig a törvényi feltételek esetén mérlegelés nélkül ki kellett adni, illetve amelyek esetén a hatóság mérlegelhette az elutasítást is.

Számos esetben eddigi rendeleti szinten elhelyezkedő szabályokat (pl. sugárvédelmi kötelezettségek, egyes engedélyezési feltételek) emel a tervezet törvényi szintre, ugyanakkor a végrehajtás azon feladatait, melyekről a tervezet nem rendelkezik (az eddigi gyakorlattal szöges ellentétben), a tartományi kormányokra bízta. Ugyancsak ellentét az eddigi szabályozással a hatósági korlátozó intézkedések miatti kártalanítási kötelezettség megszűnése.⁴⁰

A tervezet a korábbiaknál szélesebb körben teszi lehetővé a radioaktív hulladékok végleges lerakással történő ártalmatlanítását, ami immár (az ezirányú államigazgatási monopólium megszüntetésével) szerződéses úton is megoldható. A PT-K egyébként azonos értékűnek tekinti a végleges lerakást és az újrahasznosítást.

³⁸ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1010–1011.

³⁹ Itt tehát arról van szó, hogy a jelenlegi jogrendben nem kizárt, hogy egy hatóság saját tevékenységét felügyelje, egyszerre érvényesítve egymásnak gyakran ellentmondó beruházói-üzemeltetői és felügyeleti szempontokat, érdekeket. E problémához FODOR, *Környezeti hatásvizsgálat*, i. m. 44–45.

⁴⁰ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 14–15.

Az anyagi felelősség körében találjuk meg a kártalanítás szabályait, melyek szerint a magánjogi úton érvényesíthető, egy esetleges baleset tekintetében ötmilliárd DM-ben maximált kártalanítási (biztosítási) összeget szükség esetén állami (szövetségi) eszközökkel kell kiegészíteni, illetve az előírást, mely szerint az érintett létesítmények esetleges bezárásához és ártalmatlanításához mindenkor meg kell lennie a szükséges fedezetnek.⁴¹

PT-K hatodik fejezete a veszélyes anyagok címet viseli. Magában foglalja az immissziós- és hulladékgazdálkodási jog anyagközpontú szabályait, nem foglalja ugyanakkor az élelmiszerekre, takarmányokra és gyógyszerekre vonatkozó, inkább fogyasztóvédelmi szempontokkal. A fejezet jellegzetessége, hogy – mivel e területen a szabályozás hangsúlyosan rendeleti szintre tartozik – a szokottnál nagyobb mértékben támaszkodik az alacsonyabb szintű normákra (pl. a veszélyes anyagok előállításának, forgalmazásának, felhasználásának korlátozásában), azok kibocsátásának legfontosabb elveit rögzítve csupán.

Az új anyagokra és készítményekre bejelentési kötelezettség vonatkozik, melynek alapján a hatóság, ha az ember vagy a környezet veszélyeztetését állapítja meg, (azonnali intézkedésként) megtilthatja a forgalombahozatalt, illetve a felhasználást.

Az érintett anyagokra, készítményekre és termékekre vonatkozóan (az EU előírásainak megfelelően) meghatározza a minősítéssel, csomagolással és megjelöléssel kapcsolatos normákat, illetve lehetővé teszi a hatóság számára egy átfogó (a termék teljes életciklusára kiterjedő)⁴² termékvizsgálat elrendelését. Sajátos szabályok vonatkoznak a növényvédő szerekre, (a mezőgazdaságon kívül hasznosított) biocidokra, a mosó- és tisztítószerekre, trágyaféleségekre.⁴³

A PT-K utolsó tartalmi része foglalkozik a hulladékokkal. Számos reformjavaslatot tartalmaz (pl. egy szövetségi hulladékadó bevezetése), melyek még az 1986-os hulladéktörvényből indulnak ki. Időközben azonban, mint korábban említettem, e területen átfogó szabályozás lépett életbe, mely a tervezet javaslatait időszerűtlenné tette.

III. A szakértői tervezet

A szakértői tervezet (SzT) elemzése előtt célszerű röviden sort keríteni a professzori tervezetekkel való egybevetésre. Amit a tervezetek neve is mutat: az azokat elkészítő bizottságok összetétele nagyban eltérő. A professzori tervezetek esetében erősen homogén, míg a szakértői tervezetnél meglehetősen heterogén összetételű bizottságról beszélhetünk. Utóbbiban jelen voltak a környezetvédelmi szervezetek, a vállalati környezetvédelem (egyedül nem jogászai képzettségű), a közigazgatás, az

⁴¹ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1069–1070.

⁴² A meghatározott szempontok alapjaiban azonosak a környezetbarát termékminősítésével, amely azonban egy teljesen önkéntes alapon működő eszköze a környezetjognak. Vö. FODOR László, *A környezetvédelmi termékminősítésről*. Gazdaság és Jog, 1999/9, 22.

⁴³ PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 15., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1181–1182.

igazságszolgáltatás és a tudomány képviselői is, ami a gyakorlathoz való közelség mellett a vélemények különbözőségét, a munkát végigkísérő komoly vitákat is megalapozta.⁴⁴

Az SzT nagyban hasznosíthatta a PT eredményeit, figyelembe vehette hibáit, míg a PT előtt semmiféle minta, kiindulási alap nem volt.

Az SzT elkészítésénél újabb feladatok jelentkeztek, elsősorban a belső jog változása (pl. az Alaptörvény szövetségi hatáskört szűkítő rendelkezését a természetvédelem, vízvédelem terén, melyek az eredeti elképzelések módosításához, redukálásához vezettek), illetve az időközben elfogadott uniós normák (különösen az integrált szennyezés-megelőzésről szóló 96/61 sz. irányelv, melyet az SzT elkészítésének utolsó fázisában kellett figyelembe venni) miatt beszélhetünk egy teljesen új szituációról.

Azt is meg kell említeni ennek kapcsán, hogy a szakértői bizottság munkáját a deregulációs folyamat megindulása után kezdte meg, így volt lehetőség megfontolni, hogy annak mely eredményeit lehet figyelembe venni a kodifikációban.

Némileg bővebb volt a munka tárgyául kijelölt szabályozási területe is, kiegészült pl. a környezetvédelmi auditálás, a géntechnológia, a közlekedési utak, a bányászat vagy az energiagazdálkodás környezetvédelmi szabályaival.⁴⁵ Ezen felül a PT-hez hasonlóan az SzT is számos, környezetvédelmi szempontból releváns norma bevonásától tekint el, pl. az állatvédelem, a vadászat és a halászat területén. A szabályozási kör kiterjesztése mögött nem a többi (nem környezetvédelmi) ágazat hatókörének a csökkentése, hanem az állt, hogy a környezetpolitikának minél nagyobb súlyt biztosítsanak, persze anélkül, hogy a szabályozás parttalanná váljon.⁴⁶

A tervezetek megjelenésében mutatkozó látványos eltérés, hogy a szakértői tervezetnek mindkét része egyszerre (1997) készült el, illetve, hogy terjedelme (együttesen 775 §) jelentősen meghaladja a professzori tervezetét.

1. Általános rész

Az SzT általános része (a PT-Á 169 §-ával szemben) 244 szakaszból áll. A PT-Á-hoz képest látványos különbség, hogy a különös rész előírásaihoz összehasonlíthatatlanul jobban illeszkedik (pl. nincsenek felesleges átfedések, megoldott az egyes rendelkezések közti utalás), ami részben az eltérő szabályozástechnikai megközelítésből, részben viszont abból fakad, hogy az előkészítés itt egy egységes munkafolyamat során történt.⁴⁷

⁴⁴ SENDLER, *Stand*, i. m. 1146.

⁴⁵ KLOEPFER, Michael–DURNER, Wolfgang, *Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE)*. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997/18, 1084.

⁴⁶ SENDLER, *Stand*, i. m. 1147.

⁴⁷ KLOEPFER–DURNER, i. m. 1084.

Az Szt a környezet és az ember, illetve az emberi egészség és jólét védelmét tűzi ki célul. A környezetvédelem olyasfajta relativizálásával, melyet a PT-Á alkalmazott, itt nem találkozhatunk.

A fogalmak meghatározásakor alapvetően a hatályos jog volt a kiindulópont, de attól eltérő pl. a környezet (rendkívül terjedelmes), a legjobb elérhető megoldás (*Stand der Technik*; integratív jellegű) definiálása és új elem, hogy a tervezet bevezeti pl. a környezetvédelmi jogszabály fogalmát.

Az első fejezet második címe a környezetvédelem alapjaival foglalkozik, rögzítve az alapelveket, prioritásokat. A PT-hez hasonlóan megjelenik a környezetért való felelősség, az állampolgárok környezeti érzékenysége és közös felelőssége, amit az SzT összekapcsol a természeti kincsek használatának jogával.

Az alapelvek körében e tervezet is hangsúlyosan kezeli az együttműködés kérdését, melynek jegyében a hatóságok számára előírja, hogy vizsgálják meg, vajon a törvény célja (a közigazgatási határozattal egyenértékű módon) elérhető-e a jogalanyokkal kötött megállapodások útján.⁴⁸ Olyan előnyben részesítési klauzula azonban, amit a PT tartalmaz, itt nem szerepel.

Ezután az alacsonyabb szintű szabályozással szemben támasztott formális kritériumok következnek, jelentős részben a PT-Á tizedik fejezetére támaszkodva. Olyan előírásokkal találkozunk itt, mint a rendeletek kibocsátására való felhatalmazás (pl. határértékek meghatározására, létesítmények üzemeltetésével, anyagokkal, készítményekkel, termékekkel kapcsolatos szabályok kiadására, az európai jog végrehajtására stb.), a szabályozási hatáskör átruházásának feltételei, az indokolási, folyamatos felülvizsgálati kötelezettség, vagy hogy a rendeletek tervezeteit előzetesen nyilvánosságra kell hozni. A rendeletalkotásban (a magyar Országos Környezetvédelmi Tanács környezetvédelmi törvénybeli szabályozásával azonos módon) egy Környezetvédelmi Bizottság vesz részt.

A tervezet rögzíti azt is, hogy a rendeletek mikor helyettesíthetők (a normativitás egyes kritériumait nélkülöző) ún. közigazgatási előírásokkal (*Verwaltungsvorschriften*): ha a tudományos és technikai fejlődés dinamikája a szabályozás gyors reagálását vagy a kivételek nagy számát követeli meg.⁴⁹ Ezen előírásoknál is követelmény a Környezetvédelmi Bizottság bevonása, a nyilvánossághozatal és az időszakos aktualizálás.

Figyelemreméltó eleme a tervezetnek, hogy a szabályozást önkéntes kötelezettségvállalások, sajátos szerződések útján is lehetővé teszi.⁵⁰ Ha pl. egy körül-

⁴⁸ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 39.

⁴⁹ SCHULTE, Hans, *Umweltrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 119.

⁵⁰ Ezzel a tervezet elismeri és felértékeli a konszenzuális szabályozási elemeket, melyek jelentős részben informálisan már részei a mai gyakorlatnak. Mind a normák, mind a határozatok szintjére érvényes, hogy nincs a szerződéses eszközöknek elsőbbsége, egyedi mérlegelés kérdése, hogy alkalmazzák-e őket. Korlátja a konszenzuális jellegnek, hogy nem érvényesül a szerződéses viszonyokba való hatósági beavatkozás tilalma. Bővebben SCHRÖDER, Meinhard, *Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts*, NVwZ 1998/10, 1014–1015.

határolható személyi kör vállalja egy tervezett norma kritériumainak elérését, csak a megfelelő határidő eredménytelen letelte után kerül sor a norma hatósági alkalmazására (határozathozatalra). Adott esetben megállapodás köthető a norma kibocsátása helyett is, ennek hatálya kiterjeszthető olyanokra is, akik megkötésében nem vettek részt. A környezetvédelmi előírások betartására a vállalkozások normatív jellegű megállapodásokat köthetnek pl. szomszédaikkal, de (a kartelltilalom alól mentesítve) akár egymással is.

A környezetjog e „konszenzuális” elemeinek az adja a különös jelentőségét, hogy alkalmazásuk önmagában is hozzájárul a szabályozás egyszerűsödéséhez, hatékonyabbá válásához, az engedélyezési eljárások gyorsításához, nem szólva egyéb előnyeiről, mint az állam tehermentesítése vagy az így kialakított feltételek jobb elfogadottsága.⁵¹

Az önszabályozó eszközöket azzal a rendelkezéssel egészíti ki a tervezet, mely szerint a területi önkormányzatok (pl. kamarák), konkrétan meghatározandó földrajzi területhez kötve, korlátozott szabályozási felhatalmazással bírnak.

A környezetvédelmi egyesületek jogalkotásban és jogalkalmazásban való részvételét elismeréshez köti az Szt, melynek feltétele az alapszabály és a kifejtett tevékenység környezetvédelmi relevanciája, és legalább egy szövetségi tartományra való kiterjedtsége. A professzori tervezettel ellentétben a *popularis actio* (*Verbandsklage*) esetkörét maga a kódex rögzíti. Elsősorban azokban az esetekben indíthat ilyen keresetet egy társadalmi szervezet, amelyekben rendszerint nincs (egyéb jogszabály alapján meghatározott) felperes, és a természetvédelem érdekei sérültek, géntechnológiai engedély megtámadásáról vagy a környezeti érdekek jelentős érintettségéről van szó.⁵²

A jogérvényesítés körében sajátos újdonság a versenytársak számára biztosított perlési lehetőség (*verwaltungsrechtliche Konkurrentenklage*), mellyel az érintett vállalkozás (üzemeltető, termelő, forgalmazó) ügyében hozott határozat vagy intézkedés jogszerűségének felülvizsgálatát kérheti az (a másik üzemeltető, termelő vagy forgalmazó), akinek versenybeli helyzetét az aktus hátrányosan érinti.⁵³

Az állami felelősség kérdését a SztT szélesen értelmezi: a környezetjog előírásait az állami szerveknek is be kell tartaniuk (eltérés csak kivételesen, megfelelő

⁵¹ SCHRÖDER, i. m. 1011.

⁵² KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 41–42. Breuer szerint egy olyan, kollektív-politikai funkciójú eszközről van szó, mely a német, elsődlegesen individuális jogvédelmi szabályok közt idegen testet jelent. BREUER, Rüdiger, *Tendenzwende des Rechtsschutzes?: Betrachtungen zu den §§ 43ff. UGB-KomE* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998 (UTR Bd. 45), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 209–210.

⁵³ Breuer e lehetőséget is vitatja, főleg azért, mert a közérdekű kereseti joghoz hasonlóan a közigazgatási bíróságok diszfunkcionális terheléséhez vezethet. Vitatja a tervezet indokolásának vonatkozó részét, mely a versenyjogból ismert kereseti jogot állítja mintául, ugyanis azzal ellentétben itt nem a versenytársak közti magánjogi jellegű jogviszonyhoz, hanem az egymástól független, a hatósággal szemben párhuzamosan fennálló, közjogi jogviszonyhoz kötődik a perlési jog. ld. BREUER, *Tendenzwende*, i. m. 210–212.

legitimitás mellett lehetséges), az államnak, mint tulajdonosnak pedig különös figyelmet kell szentelnie ingatlanai hasznosítása során a környezeti érdekeknek.

A meglehetősen terjedelmes első fejezet utolsó tárgykörét a szervezeti és hatásköri kérdések képezik. A környezetvédelemért felelős hatóság javára generális részvételi jogot biztosít a tervezet minden hatósági eljárásban, melyben a környezet érdekei érintettek.

A második fejezet a tervezéssel foglalkozik. A környezetvédelmet érintő különböző tervek összhangjának jelenlegi hiányát egy átfogó környezetvédelmi alapterv (*Umweltgrundlagenplanung*) útján kívánja megoldani a tervezet, mely a PT által felvázolt, különálló környezetvédelmi tervvel szemben a különböző, pl. területrendezési- és fejlesztési, tervezési folyamatok részeként jelenik meg azzal a céllal, hogy megfelelő környezeti információkat szolgáltatson a döntéshozó számára.

Hangsúlyosan kezeli az SzT az állami tervek és programok környezeti hatásvizsgálatának kérdését. A professzori tervezettől eltérően ez a hatásvizsgálat sajátos, általánosabb hatókörű modelljeként jelenik meg,⁵⁴ tárgyát azok a hatások jelentik, melyek olyan tervekkel illetve programokkal függenek össze, melyekre egyedi hatósági határozatok vezethetők vissza, valamint amelyek a hulladékgazdálkodással, az agrárstruktúra javításával, vízgazdálkodással, energiaellátással foglalkoznak, illetve ide tartoznak még egyes (pl. támogatási) programok. A hatásvizsgálat szükségességét (a területi jellegű tervek kivételével) egy külön vizsgálattal állapítják meg, amely eldönti, hogy az adott terv (megvalósítása) jelentős környezeti hatással jár-e. E stratégiai hatásvizsgálat eljárási környezete a konkrét létesítmények hatásvizsgálatával nagymértékben megegyezik,⁵⁵ itt is beszélnünk kell az érintett (szak-) hatóságok és a társadalmi szervezetek részvételéről, a vizsgálat eredményeinek egy tanulmányban való összefoglalásáról, a lakosság észrevételezési jogáról, illetve a figyelembevételére vonatkozó (de a környezeti érdekek számára elsőbbséget nem jelentő) kötelezettségről stb.

Az általános rész harmadik fejezetében a létesítményorientált szabályokkal, elsődlegesen ezen belül is az engedélyezési normákkal találkozunk. A tervezet három engedélytípust vázol fel: kötött engedély (ahol az engedély kiadását a hatóság a feltételek megléte esetén nem mérlegelheti), tervezéssel egybekötött engedély (köz célú létesítményeknél) és egyszerű (hatásvizsgálat, felülvizsgálati kötelezettség stb. nélküli) engedély.⁵⁶ Generalizáltan rögzíti az SzT az engedélyezési kötelezettség körét (mindazon létesítmények, melyek „különösen alkalmasak arra, hogy a környezetre vagy az emberre nézve hátrányos következményeket idézzenek elő”), az engedélyezés feltételeit is jelentő tartalmi kötelezettségeket (pl. balesetmegelőzés, védekezés, takarékoság az energiával és nyersanyagokkal stb.) az immissziós jogi szabályozás alapján, de kiegészítve egy integrációs klauzulával (e kötelezett-

⁵⁴ OTTO, i. m. 159–161.

⁵⁵ FODOR, *Környezeti hatásvizsgálat*, i. m. 41. skk.

⁵⁶ FLUCK, Jürgen, *Die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung im Kommissions-Entwurf eines UGB = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998* (UTR Bd. 45), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 106–107.

ségek teljesítésekor úgy kell eljárni, hogy „a környezet a maga összességében a lehető legkevesebb terhelést szenvedje”, figyelembevéve valamennyi környezetterhelési módot és a köztük fennálló kölcsönhatásokat is).⁵⁷

Az eljárást illető újdonsága a tervezetnek pl. a tervdokumentáció nyilvános kiüggesztésére vonatkozó időtartam megduplázása (két hónap), a közmeghallgatás körének kiterjesztése (az első két engedélytípusnál az ún. előzetes eljárásra), a nyilvánosság kiterjesztése a szakhatósági állásfoglalásokra, a hatóság kötelezettsége, hogy a közmeghallgatásról minden potenciális érintettet értesítsen, vagy a mediáció lehetősége.⁵⁸ Utóbbi esetében lényeges korlátozás, hogy a „közvetítő” csak a döntés előkészítésében vesz részt, az eljárásban résztvevők közt döntőbíróként nem léphet fel, hiszen a határozatért a felelősséget a hatóságnak kell viselnie.⁵⁹

Koncepcionális különbség a professzori tervezethez képest, hogy a PT-Á alkotói (mivel még nem tudhatták, hogy később különös részi tervezet is lesz, illetve hogy az hogyan fog kinézni) beépítették egy új, sajátos környezetvédelmi engedély lehetőségét, míg az engedélyezési rendszer egyéb részei (a jelenlegi, szektorális szabályozásnak megfelelően) a különös részbe kerültek. Az SzT ezzel szemben lehetővé teszi egy egységes⁶⁰ (integrált, a különböző, pl. a tervezet különös részében szereplő vízjogi, természetvédelmi stb. engedélyeket koncentráló) engedély bevezetését, amely az EU integrált szennyezés-megelőzési szabályaival cseng össze⁶¹, és a tervezet harmonizációs elemei közül talán a legfontosabb, az integratív környezetjog kulcsát jelenti.

Az ide tartozó rendelkezések (mint az egységes engedély, a hatásvizsgálat) sorsa érdekesen, a kódex egészétől részben elszakadva alakult. Az említett EU-szabályozás alapján ugyanis a tagállamoknak 1999. október 30-ig kellett az integrált szennyezés-megelőzési rendszert (a hatásvizsgálati irányelv módosítására is tekintettel) bevezetniük.⁶² Nyilvánvalóvá vált azonban már 1997-re, hogy a kodifikáció folyamata e határidőig nem fog lezárulni, ezért az uniós jog végrehajtására több átmeneti megoldás is felvetődött. Ezek közt szerepelt a lehetőség egy külön

⁵⁷ FLUCK, i. m. 102.

⁵⁸ FLUCK, i. m. 109–111. E szerző, mint vállalati jogász, azt rója fel a tervezet hibájául, hogy egyes elemei hozzájárulhatnak az engedélyezési eljárások időtartamának növekedéséhez.

⁵⁹ SCHRÖDER, i. m. 1016.

⁶⁰ Ennyiben feltétlenül túllép az EU integrált szennyezés-megelőzési irányelve által előírt koordinációs szinten az SzT. vö. SCHOLTEN, Christoph, *Integrierte Vorhabengenehmigung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung*, Die öffentliche Verwaltung 1997/17, 702.

⁶¹ A bizottság nemcsak figyelembe vette a menet közben elfogadott EU-irányelvet, de arra törekedett, hogy a tervezet alkalmas legyen annak végrehajtására. Tekintettel azonban a rendelkezésre álló idő szűkös voltára ez nyilván nem sikerülhetett tökéletesen, ismeri be a szakértői bizottság elnöke. SENDLER, Horst, *Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein Umweltgesetzbuch I* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 9.

⁶² FODOR, *Integratív*, i. m. 35, 107–108, 110.

integrált szennyezés-megelőzési törvény elfogadására, de a kormányzati elképzelések közt felmerült az is, hogy a tervezet harmadik fejezetét (néhány szorosan kapcsolódó, más fejezetben szereplő előírással együtt) a kodifikáció folyamatának kettébontásával, egy „Első Könyv” formájában, önállóan is el lehetne fogadni.

Az első megoldás főleg az immissziós jogi szabályokhoz kapcsolódva egy ún. „*Artikelgesetz*” (azaz olyan törvény, amely számos törvényt módosít, és az egyszerűbb áttekintés érdekében az egy-egy törvényhez kapcsolódó módosításokat egy-egy cikkelyben foglalja össze) formájában képzelhető el. Egy ilyen típusú szabályozás töredezettséghez, a kivételes szabályok elburjánzásához vezet, tekintettel arra, hogy csak egyes, az EU által megkövetelt létesítménytípusokra vonatkozhat, amivel az engedélyezés rendszere tovább bonyolódik.⁶³

A tulajdonképpen részleges kodifikációt jelentő második megoldás tartalmilag annyiban jobb az előzőnél, hogy egy viszonylag egységes szabályozási részterület leválasztását jelenti, amelyhez később problémamentesen lenne illeszthető a törvénykönyv többi eleme.⁶⁴ Nemcsak a hatályos normáknak a szükséges pontjait módosítja, hanem képes a kódextől elvárt egységes koncepció érvényesítésére és a szabályozórendszer racionalizását jelentő egyes hatások kiváltására is.⁶⁵

Noha az ideális megoldás az irányelv végrehajtására a kodifikáció lenne⁶⁶, amelyhez képest a harmadik fejezet kiemelése már kevésbé szerencsés, és a leginkább vitatható út az „*Artikelgesetz*”, szükségmegoldásként (a határidőre tekintettel, félve az uniós szankcióktól, illetve a szövetségi törvényhozási hatáskörrel kapcsolatos bizonytalanság miatt) 1999-ben mégis ez utóbbi mellett foglalt állást a Szövetségi Kormány.⁶⁷ A kodifikáció szempontjából kevésbé érdekes az a tény, hogy e törvény elfogadására sem került sor a megfelelő határidőn belül, fontos lesz viszont, hogy a szakértői tervezet harmadik fejezete az új helyzetben milyen megvilágításba kerül majd.

Az Szt viszonylag rövid negyedik fejezete a termékspecifikus szabályokat tartalmazza, ilyen része a professzori tervezetnek nem volt. Kiindulópontja az a felismerés, hogy a termék-előállítás, -felhasználás és -ártalmatlanítás összefüggő környezeti hatások egy túlnyomórészt szektorálisan kialakított és létesítmény-orientált szabályozással nem ragadhatóak meg. A tervezet nem valósítja meg az anyagáramlás teljes, rendszerszemléletű szabályozásának elképzelését, de a

⁶³ Ez jelentené a nemzeti jogba való legkisebb beavatkozást, de ezzel csak a közösségi jog végrehajtásának minimum-szintje teljesíthető. DOLDE, Klaus-Peter, *Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das Deutsche Recht*, NVwZ 1997/4, 320. E szerző voltaképp négy lehetőséget vázol fel, az „*Artikelgesetz*” és az „első könyv” közti átmeneti megoldásként egy ún. integrált szennyezés-megelőzési tv. modelljét is kidolgozta.

⁶⁴ SENDLER, *Zur Umsetzung*, i. m. 12–13., SCHULTE, i. m. 76.

⁶⁵ SENDLER, *Zur Umsetzung*, i. m. 44.

⁶⁶ DOLDE, i. m. 320.

⁶⁷ SCHMIDT-PREÜß, Matthias, *Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhaben-zulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie*, NVwZ 2000/3, 252–253.

„bölcsőtől a sírig” (*von der Wiege bis zur Bahre*) elv alapján kiterjedten szabályozza a termékekkel kapcsolatos (gyártói, forgalmazói, fogyasztói) kötelezettségeket.

Míg a professzori tervezetben a veszélyes anyagokra vonatkozott egy átfogó termékanalízis hatósági elrendelésének lehetősége, addig a szakértői tervezet általános, minden termékre érvényes kötelezettséget rögzít a vizsgálatok elvégzésére. E kötelezettséghez azonban általános engedélyeztetési kötelezettség nem kapcsolódik.⁶⁸

A tilalmak, korlátozások és jelölések rendjének rendeleti úton történő kialakítására (az eddig szétszórta, pl. a vegyi anyagokról, a hulladékokról vagy a géntechnológiáról szóló törvényben rögzített felhatalmazásoktól eltérően) egyetlen, egységes felhatalmazási rendelkezést találunk. A termékorientált szabályok közt sajátos helyet foglalnak el a környezetbarát terméktanúsítás feltételei.

Az ötödik fejezet (a PT-Á ötödik fejezetéhez hasonlóan) a környezetvédelmi szabályozás hagyományos közigazgatási eszközei. A hatósági beavatkozások körében rögzíti, pl. hogy egy engedélyezett létesítménnyel szemben utólag elvárásokat, korlátokat támasztani csak az arányosság elvének figyelembevételével lehet, a környezet vagy az ember jelentős terhelése az engedély visszavonásához vezet, engedély nélküli létesítményeknél helyreállítási (kiegyenlítési) kötelezettséget kell előírni, illetve rendelkezik még a tervezet a tilalmakról, nem engedélyköteles tevékenységek feltételhez kötéséről.

Nagymértékben a professzori tervezet az ellenőrzési szabályok alapja. A hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos jogosítványok (pl. mérések végzése, belépés ingatlanra, helyiségbe, próbavétel stb.) rögzítése után kimondja az SzT, hogy az ellenőrzéssel szemben támasztott kifogásoknak és kereseteknek nincs felfüggesztő hatálya.⁶⁹ Az önellenőrzést az üzemelésre irányuló, folyamatos mérési, felülvizsgálati és dokumentálási kötelezettségként definiálja, mely alól adott esetben felmentés adható.

A hatodik fejezet az üzemi környezetvédelem szabályait, a környezetvédelem gazdasági eszközeit és a felelősség kérdéseit fogja egybe. Az üzemi környezetvédelem körében menedzsmentszabályokat találunk, melyek egyes létesítmények üzemeltetőit környezetvédelmi megbízott alkalmazására kötelezik, az ilyen cégek közül azoknak pedig, amelyek formája Kft. vagy Rt., az igazgatóság tagjai között egy környezetvédelmi igazgatót kell megnevezniük. Az igazgató feladata annak megakadályozása, hogy vállalata megsértse a környezetvédelmi előírásokat, illetve megakadályozza a környezet és az ember veszélyeztetését. A környezetvédelmi megbízott ezzel szemben, mint nem utasítható szakember, egy sor feladattal rendelkezik, mint pl. a vállalati vezetés és alkalmazottak kioktatása, a szabályok betartásának ellenőrzése, figyelemfelhívás, javaslattétel és adott esetben (pl. balesetnél) a szükséges vállalati döntések meghozatala.

⁶⁸ KLOEPFER-DURNER, i. m. 1090.

⁶⁹ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 47., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1091.

A környezeti auditálás szabályai (szakértői tevékenység, regisztrálás, részvételi nyilatkozat stb.) a hatályos rendezésnek⁷⁰ megfelelően alakulnak. Annak ellenére, hogy a tervezet készítői kiemelt jelentőséget tulajdonítanak ezen önkéntes teljesítményértékelési rendszernek, a hozzá kapcsolódó deregulációs lehetőségeket csak korlátozottan használták ki. Az engedélyezési eljárások körében ez indokolt is, amennyiben egy környezetvédelmi auditor (szakértő) tevékenysége nem helyettesítheti a környezethasználati feltételek konkretizálását, a létesítmények működtetésével kapcsolatos kötelezettség körében azonban a szakirodalom⁷¹ jóval több lehetőséget dolgozott ki. Amit a tervezet tartalmaz: az önellenőrzés alóli hatósági mentesítés feltétele a hátrányos környezeti hatás hiánya vagy az auditálás tanúsítása; az engedélyköteles létesítmény üzemeltetője az auditálással mentesül azon kötelezettsége alól, hogy a hatóságnak bemutassa a környezeti előírások betartásának szervezeti és személyi feltételeit; az auditálás során készült környezetvédelmi nyilatkozat kiadása pótolhatja az éves jelentést és az éves hulladékmérleget.⁷²

Azon vállalatoknak, melyek környezetvédelmi megbízottat kötelesek foglalkoztatni, annak tevékenységéről és a működtetett üzem környezetvédelmi helyzetéről éves jelentést kell közzétenniük, a teljesítményértékelés részét képező környezeti nyilatkozatot és jelentést pedig kérésre bárkinek rendelkezésre kell bocsátaniuk.

A környezeti felelősség körében speciális elvárhatósági szinttel találkozunk (mentesülés akkor lehetséges, ha a károkozó üzem fenntartója az előírások érvényesülésének szervezeti és személyi feltételeit biztosította, elvégezte az előírt ellenőrzéseket, vagy részt vett az EU környezetvédelmi auditálási rendszerében). Alapvetően felróhatóságon alapuló felelősségről van szó, egyes esetekben (pl. vegyi balesetek) megforduló bizonyítási teherrel. A professzori tervezetből visszaköszönnek az oksági vélelem, a többes károkozás és a helyreállítási kötelezettség előírásai. Az SzT a károsult javára információs jogokat biztosít a károkozóval és a hatóságokkal szemben. A kártérítés mértéke a BGB-nek megfelelően alakul.⁷³

A környezetvédelmi „adókról” szóló cím keretszabályozást jelent, melyet részben a különös részi előírások (pl. hulladék-, szennyvíz-, vízkészlet-járadék), részben a tartományi szintű normák töltenek ki. A (közvetlen kifizetéseket jelentő) környezetvédelmi támogatások alkalmazása szubszidiárius jellegű: csak akkor lehet róla szó, ha az adott környezetvédelmi célkitűzés más módon nem, illetve nem megfelelően érhető el.

⁷⁰ FODOR László, *Öko-audit: a környezetvédelmi teljesítményértékelés európai rendszere*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XV. 1998, 81. skk.

⁷¹ FODOR, *Integratív*, i. m. 128–130. jegyzetek.

⁷² A tervezet visszafogottságára vonatkozó kritika SCHMALHOLZ, Michael, *Deregulierung durch Öko-Audit und die Vorschläge des Kommissionsentwurfes zum Umweltgesetzbuch* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 341, 342, 343–349.

⁷³ SCHULTE, i. m. 282., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1092–1093.

Az új gazdasági eszközök közt (pl. a kompenzációs intézkedés lehetősége mellett, amivel a hatósági intézkedés helyett, azzal egyenértékű módon érheti el a válsálat a kitűzött célt) felhatalmazza a tervezet a hatóságokat arra, hogy egy környezetvédelmi létesítmény (pl. szennyvízkezelő) használatát arra kötelezze, hogy megfelelő ellentételezés mellett más vállalkozások számára is biztosítson hozzáférést.⁷⁴ Ennek feltétele, hogy környezetvédelmi közérdek álljon fenn, és hogy ez az üzemeltetőtől elvárható legyen.

A hetedik fejezet a környezeti információkkal, ezen belül is az állami információgyűjtés, a környezeti információk szabadsága, a titoktartás kérdéseivel és egy információs bizottság felállításával foglalkozik. A termékekre vonatkozó és az üzemi környezetvédelem körébe eső információk szabályai nem itt, hanem a negyedik, illetve hatodik fejezetben találhatók.

Az állami információs feladatok (kutatás, megfigyelés, nemzetközi együttműködés, adatfeldolgozás és -értékelés, információs rendszer működtetése, statisztika, tájékoztatás, információcsere a tagállamok és a szövetség között a jogszabályok végrehajtásáról stb.)⁷⁵ tekintetében a kiindulópont a professzori tervezet volt. Új, a közvélemény formálását célzó elem azonban egy, a Szövetségi Köztársaság egész területére kiterjedő környezetgazdasági számadás (*Umweltökonomische Gesamtrechnung*).

A környezeti információkhoz való szabad hozzáférés előírásai az EU vonatkozó irányelvének megfelelően, a hatályos törvények és a PT alapulvételével mindenki számára jogot biztosítanak a hatóságokkal, állami és önkormányzati környezetvédelmi szolgáltatókkal szemben az adatszolgáltatásra. Ennek korlátját a személyiségi jogok, illetve az üzemi és üzleti titkok jelentik, de nem abszolút jelleggel, tekintve, hogy ha a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő magán- vagy közérdek erősebb, mint titokgazda érdeke, a hatóság az érintett adat nyilvánosságra hozatala mellett is dönthet.

Figyelemreméltó, hogy a tervezet szerint hatóságnak minősül, és ezzel információadásra kötelezett az a hatóság is, amelyik feladatköre csak érintőlegesen kapcsolódik a környezetvédelemhez. A rendelkezésre bocsátandó információk körét pedig nem befolyásolja, hogy múltbeli, aktuális vagy jövőbeli állapotra vonatkozik.⁷⁶

Az SzT (francia mintára) felállít egy információs bizottságot (*Kommission für den Informationszugang*), amely a hatóságokat látja el tanácsokkal az információs jogokkal kapcsolatban, illetve amelyhez vita esetén az érintettek fordulhatnak.

⁷⁴ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 50–51.

⁷⁵ KOEBKE, Max, *Das Recht auf Umweltinformation unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Paragraphen 207–227 UGB-KomE*. Pfaffenweiler, Centaurus, 1999 (Aktuelle Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 2), 46–47. A szerző pozitívan értékeli, hogy a feladatokat az információáramlás teljességében ragadja meg a tervezet, de negatívként, hogy a végrehajtás helyzetéről a közvéleményt nem kell tájékoztatni.

⁷⁶ KOEBKE, i. m. 115.

A professzori tervezethez hasonlóan rögzíti e tervezet is, hogy előírásait a nemzetközi kapcsolatokban, illetve más állam szuverenitása alá tartozó környezeti javak védelmében is figyelembe kell venni. Ennek alapján külön (a nyolcadik) fejezet szól a környezetvédelem nemzetközi kérdéseiről, mint a határokon túllépő környezeti hatások esetén követendő együttműködési eljárás, egyenlő elbánás a szomszédos állam polgárainak részvétele, kifogásai tekintetében, a külföldi létesítményről való tájékoztatás, vagy a termékek kivitelének és behozatalának (csoomagolási, jelölési, forgalmazási) szempontjai.⁷⁷

III/2. Különös rész

A kilenc fejezetből álló különös rész alapvetően a PT felépítését követi, olyan új szabályozási területekkel, mint a géntechnológia vagy a közlekedési létesítmények. Az egyes ide tartozó fejezetek szerkezete rendkívül eltérő, csak az alapvető rendelkezéseket tartalmazó első címek (célkitűzés, speciális alapelvek, kötelezettségek, fogalmak, hatály) és a (közös szabályokat, szabálysértési tényállásokat és esetleg átmeneti rendelkezéseket tartalmazó) utolsó címek felépítése azonos.

A kilencedik fejezet (vagyis a különös részen belül az első) a természet-, táj- és erdővédelem szabályozását vállalja fel, meglehetősen nagy terjedelemben. Átveszi a hatályos jog főbb elemeit (pl. faj- és biotóp-védelem, a tervezés tekintetében), de jobban érvényesíti a biológiai sokféleség elvét, valamint a végrehajtás javítása érdekében bővíti a természetvédelmi hatóság szakhatósági jogkörét és kiemelt szerepet tulajdonít a természetvédelmi popularis actio-nak. Összeállításakor figyelembe vették a Szövetségi Kormánynak a természetvédelmi törvény módosítására kidolgozott javaslatait is.⁷⁸

A fejezet célkitűzése meglehetősen összetett: a természetet és a tájat a következőkre tekintettel védeni: a természet egyensúlya, a természeti javak regenerációs képessége és hosszú távú használata, a biológiai sokféleség, a természet és a táj szépsége.

Az SzT a természetvédelemhez kötődő állami tervezés számos formáját (természeti program, keretterv, zöldfelület-terv) rögzíti, melyektől (mivel a PT-től eltérően az SzT általános része önálló környezetvédelmi alaptervet nem irányoz elő) eltekinteni nem lehet.

A terület-specifikus szabályok (biotóp-védelem, nemzeti parkok, natúrparkok stb. előírásai) között új elem az európai jelentőségű természetvédelmi területek kategóriája. A fajvédelemmel kapcsolatban rendezi a tervezet az élőhelytől idegen organizmusok, valamint mérgező növény- és állatfajták tartásának, telepítésének kérdéseit is, korlátozásokat, tilalmak lehetőségét irányozva elő.

Míg a professzori tervezetből hiányzott az erdővédelem, itt külön cím foglalkozik vele, rögzítve az erdők alapvető rendeltetését (környezetbarát rekreáció és

⁷⁷ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 52–53., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1094–1095.

⁷⁸ KLOEPFER-DURNER, i. m. 1095–1096.

gazdasági hasznosítás hosszútávon), az erdőgazdálkodási tervezés, nyilvántartás, az erdőtelepítés és a védelmi erdők szabályait.⁷⁹

A talajvédelemmel a tizedik fejezet foglalkozik. A hatályos szabályozás és a professzori tervezet mellett magában foglalja és egyben túl is lépi az időközben (1998) elfogadott talajvédelmi törvény tervezetének rendelkezéseit.

A fejezet célja a talaj természetes és használati funkcióinak megőrzése, helyreállítása, mégpedig az ökológiai funkció elsődlegessége mellett,⁸⁰ valamint a fenntartható mező- és erdőgazdaság, illetve a környezet védelme a föld méhe kincseinek kitermelésével összefüggésben. A földterületek takarékos használata és a rekultivációs kötelezettség mellett korlátozásokkal szabályozza a növényvédőszeres és trágyák alkalmazását, előírja a talajállapot-értékek meghatározását, az üvegházhatású gázok kibocsátásának minimalizálását, a biogazdálkodás támogatását.

Új elem a bányászati tevékenység szabályainak a környezetvédelmi előírásokba ágyazása, igaz, e rendelkezések csupán keretjellegűek. A föld méhének kincsei védelem alatt állnak, s a jövő generációk számára is biztosítani kell használatukat.⁸¹ A bányászati tevékenység kereteit (igények, telephelyek terveit) a tartományok kötelesek meghatározni, környezeti hatásvizsgálat lefolytatása mellett. Ugyancsak a tartományok feladata egy talajvédelmi kataszter vezetése, melyben a megállapított vagy feltételezett talajszennyezések tényét tartják nyilván.

A talajkárok szanálására, helyreállítására általános kötelezettség vonatkozik, amely adott esetben (ha lehetséges és nem jelent aránytalan terhet) a talaj természetes funkciójára is kiterjed. A tulajdonost, használót a helyreállítási munkák elvégzéséhez szükséges korlátozásokkal szemben túrési kötelezettség terheli. Ha a helyreállítás eredményeképpen az ingatlan forgalmi értéke jelentősen megnő, és ezzel a tulajdonos méltánytalan vagyoni előnyhöz jut (a PT rendelkezéseivel ellentétben) az értékkülönböt meg kell térítenie.

A következő (szintén a PT felépítését követő) fejezet a vízvédelem kérdéseiről. A célkitűzés itt is kettős: a víz, mint a természet alkotóeleme és mint az emberi igények kielégítője élvez védelmet. A szabályozás központi eleme a vízjogi engedély, melyet minden vízhasználathoz be kell szerezni.

Sajátos rendelkezések vonatkoznak a tengerparti és nyílt vizek védelmére (a mélytengeri bányászat meddője kivételével), megtiltva mindenfajta hulladék vízbejuttatását. További (a magyar szabályozáshoz hasonló) elemek a vízhasználat korlátozása, a lakossági vízellátás elődlegessége, a vízkészlet-járulék, a vízvédelmi terület vagy a szennyező anyagok rendeleti szintű meghatározása.⁸²

A tizenkettedik fejezet legfontosabb újdonsága az immisszióvédelmi szabályok és az energiagazdálkodás szempontjainak összekapcsolása. A klíma és az ózon-

⁷⁹ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 760.

⁸⁰ PEINE, Franz-Joseph, *Das Bodenschutzrecht nach dem Entwurf eines Umweltgesetzbuchs der sogenannten Sandler-Kommission* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 254.

⁸¹ PEINE, *Das Bodenschutzrecht*, i. m. 257.

⁸² KLOEPFER-DURNER, i. m. 1097–1098., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 906–908.

réteg védelmét is szolgáló immissziós szabályok létesítményekhez, a közlekedéshez és területéhez kötődnek. A létesítmény-orientált szabályokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy (a PT-hez képest is) jelentősen egyszerűsödött a szabályozás az engedélyezésre vonatkozó harmadik fejezet révén. Új elem, hogy az SzT a korábnál szélesebb körben írja elő az engedélyek érvényességének időbeli korlátozását.

A közlekedési eszközök gyártását és forgalmazását csak akkor tekinti engedélyezhetőnek, ha azok szennyezőanyag-kibocsátása és üzemanyag-igénye megfelel a legjobb elérhető technika szintjének. Az utak kisebb terhelése érdekében a tartományok úthasználati járulékot vehetnek ki, a légiforgalom korlátozására pedig a szövetségi kormány ugyancsak megfelelő járulékot írhat elő. A területi szabályok közt a különböző (levegő-tisztasági, zajcsökkentési, szmogriadó-) terveket kell megemlíteni.⁸³

Az energiaellátás és -használat környezetbarát megvalósítását (és ezzel a klíma védelmét) célzó rendelkezések szerint a hatóságoknak és kommunális szervezeteknek hozzá kell járulniuk a villamos energia és a gáz használatának csökkentéséhez, illetve a megújuló energiaforrások, a visszanyert hő alkalmazásának terjedéséhez. Külön előírások vonatkoznak az épületek kialakítására (napenergia nyerésére is alkalmasnak kell lenniük, a hő védelmére különböző létesítményeket kell alkalmazni stb.).⁸⁴

Az atomenergiáról és sugárvédelemről szóló fejezet célja a hatályos szabályozás aktualizálása és a környezetvédelem kontextusába ágyazása⁸⁵, a vonatkozó uniós és nemzetközi elvárásokra tekintettel. Nagymértékben támaszkodik a professzori tervezetre, pl. az atomenergia hasznosításával kapcsolatos politikai semlegesség, az engedélyezési kötelezettség, a radioaktív hulladékok ártalmatlanítása vagy a felelősség tekintetében.⁸⁶ Újdonság, hogy az engedély ún. kötött engedélyként jelenik meg (ahol tehát a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre), amit a tervezet azzal kompenzál, hogy bővíti az engedélyezési feltételek körét.⁸⁷

Az atomenergia tervszerű felhasználásához kötődő sugárvédelmi szabályok, melyeket az EU elvárásaira tekintettel fogalmaztak meg, a PT-K ötödik fejezeténél terjedelmesebbek, az eddig szétszórta, illetve rendeleti szinten szabályozott kérdéseket (mint pl. információs és ellenőrzési kötelezettségek, a részleteket illető rendelet kiadására vonatkozó felhatalmazás mellett az üzemi sugárvédelem, a sugárterhelési szint, a környezetvédelmi megbízott vagy a sugárzó anyagok kezelése) is átfogják.

⁸³ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1011–1012., KLOEPFER–DURNER, i. m. 1098–1100.

⁸⁴ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1075–1076.

⁸⁵ KLOEPFER–DURNER, i. m. 1100–1101., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1070–1072.

⁸⁶ PAPIER, Hans-Jürgen–MÖLLER, Johannes, *Die Regelung von „Kernenergie und Strahlenschutz“ im Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE)* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 310.

⁸⁷ PAPIER–MÖLLER, i. m. 323–325., SCHULTE, i. m. 162.

A tizennegyedik fejezet újdonság a professzori tervezethez képest, a közlekedési és egyéb nyomvonalas létesítmények (nagyfeszültségű, illetve nagynyomású szállítóvezetékek) követelményeit fogja egybe. Az állam kötelezettségévé teszi, hogy minden intézkedésnél, amely a közlekedési igényeket befolyásolja, törekedjen az igények növekedésének korlátozására, csökkentésére. Az új közlekedési létesítmények (nagyobb jelentőségű szárazföldi és víziutak, vasutak, repülőterek) állami tervezésekor a környezetet, illetve az energiaigényeket is figyelembe véve mérlegelni kell az okozott előnyöket és hátrányokat.⁸⁸

A tizenötödik fejezet tárgya, a gén- illetve biotechnológia, ugyancsak olyan, ami a professzori tervezetben még nem szerepelt. Célkitűzése kettős: a környezet és az ember védelme a genetikailag módosított szervezetekkel szemben, illetve a munkahelyi egészségvédelem. Nem tartozik hatálya alá a géntechnológia orvosi alkalmazása. A fejezet számos ponton kapcsolódik a veszélyes anyagokkal kapcsolatos, alább ismertetendő előírásokhoz.

A géntechnikai tevékenység végzését zárt rendszerbe tereli a tervezet, négy kockázati kategóriát állítva fel. Az egyes kockázati fokozatú tevékenységek bejelentéskötelesek, míg a magasabb fokozathoz engedélyeztetési kötelezettség, illetve környezetvédelmi megbízott alkalmazása kötődik. A hatályos szabályozástól eltérően elválasztja a géntechnikai létesítmények és az ilyen tevékenységek engedélyeztetését. Az engedélyek kiadásához számos speciális (a harmadik fejezet rendelkezésein túllépő) feltételt kell teljesíteni és ki kell kérni az ún. Géntechnológiai Bizottság állásfoglalását. A genetikailag módosított szervezetek forgalmazása, felhasználása ugyancsak szoros állami felügyelet alatt áll, az EU elvárásainak (novel-food-rendelet) megfelelően.⁸⁹

A veszélyes anyagokról és készítményekről szóló tizenhatodik fejezet a tervezet legterjedelmesebb szerkezeti egysége, szorosan illeszkedik a termékekre, biotechnológiára, talajvédelemre vonatkozó előírásokhoz. Akárcsak a PT, nem foglalkozik a tisztán munka- egészség, illetve fogyasztóvédelmi szempontokkal. Az új veszélyes anyagok előállítását bejelentéshez köti, kivéve az (a tisztítószerekhez, műtrágyákhoz, biocidokhoz hasonlóan) egyébként is részben elkülönülő szabályozást élvező növényvédő-szereket, mert ezekre az EU engedélyeztetési kötelezettséget ír elő. Csomagolási, veszélyességi osztályba sorolási, jelölési, munkavédelmi szabályokat is tartalmaz a fejezet. A veszélyes anyagok tulajdonságairól elemzést kell készíteni, amelynek eredményeit a hatóság az Európai Bizottsággal is közli.

Bizonyos tekintetben különálló a veszélyes anyagok szállításának szabályozása, melynek értelmében a hatóságok kötelessége odahatni, hogy a szállításra a legkisebb veszéllyel járó útvonalon, eszközzel és időpontban kerüljön sor, illetve elkerüljék a nem feltétlenül szükséges transzportokat. Különösen veszélyes anyagok csak vasúton és vízen szállíthatók.⁹⁰

⁸⁸ KLOEPFER–DURNER, i. m. 1101.

⁸⁹ KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1101–1102., KLOEPFER–DURNER, i. m. 1101–1102.

⁹⁰ KLOEPFER–DURNER, i. m. 1102–1103., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1183–1184.

A különös rész és egyben a tervezet utolsó fejezete a hulladékgazdálkodásról szól. Míg a professzori tervezet az akkor hatályos jogot vette alapul, és ahhoz fűzött modernizációs elképzeléseket, addig az SzT az időközben hatályba lépett hulladékgazdálkodási törvényből indul ki, annak koncepcióját, alapvető rendelkezéseit nem változtatva meg. A PT-hez hasonlóan rögzíti a hulladékgazdálkodási rangsort (megelőzés, csökkentés, hasznosítás, ártalmatlanítás). Rendelkezik a hulladék birtokosát terhelő kötelezettségekről (elkülönítés, gondoskodás az ártalmatlanításról, nyilvántartás, tervezés), a tartományok hulladékgazdálkodási terveiről, a hulladékfeldolgozók engedélyeztetési kötelezettségéről.

A nemzetközi kereskedelem illetve szállítás körében előírja, hogy a jogellenesen kiszállított hulladékot az országba vissza kell hozni, a kötelezett költségére. A hatóság a hulladékokkal foglalkozó vállalkozások számára felelősség-biztosítási kötelezettséget írhat elő. A veszélyes hulladékokra vonatkozó, és a hatályos szabályozás szerint csak egyes tartományokban szabályozott hulladék-járulékot szövetségi szinten javasolja bevezetni a tervezet.⁹¹

IV. Értékelés

Németországban a környezetvédelmi szabályozás sajátos problémákkal küszködik. Ezek egy jelentős részére a kodifikáció nemcsak lehetséges, hanem ideális megoldást is jelentene. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy a kodifikáció produktív jellegénél fogva nem csak rendszerteremtésre, racionalizálásra, korszerűsítésre, de a különböző megoldások ötvözésére is alkalmas. Különösen a szakértői tervezet teszi világossá, hogy ebben az értelemben nem egyenértékű az olyan lehetőségekkel, mint a dereguláció, a szabályozás generalizálása, az állami feladatok privatizálása, a gazdasági eszközök alkalmazása, vagy a közigazgatási jog eljárási szabályainak az erősítése.⁹²

A kodifikáció egyértelmű előnyeként rögzíthető az egységes koncepció (integratív megközelítés), a szabályozási területek összhangja, a szabályozás terjedelmének csökkenése⁹³, egyszerűsödés, az új igényekre való könnyebb reagálás lehetősége.

A tervezetek bemutatása után ugyanakkor megállapítható, hogy a klasszikus értelemben vett kodifikáció a környezetvédelemben nem valósítható meg, egy valódi törvénykönyv megalkotásának számos tartalmi, szabályozástechnikai, formális akadálya van. Ilyen például az, hogy a környezetjog szakterületei közti hagyományos különbségek (a szektorális szempontok) nem mellőzhetők teljesen, egy

⁹¹ KLOEPFER–DURNER, i. m. 1104., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1281.

⁹² Ezekkel egy sorban említi a kodifikációt KOCH, i. m. 217.

⁹³ A „számológépművészek” szerint az SzT pl. 775 §-ával a tételes jog 200 §-át spórolja meg, SCHULTE, i. m. 9.

részüknél a kódexben is tovább kell élnie.⁹⁴ A különbségek pedig érdekütközéseket is jelenthetnek, amiket egy egységes engedélyezési rendszer sem képes feloldani, csupán „kapun belülről” hozni.⁹⁵

Lehetetlen volna a jogrendszer valamennyi környezetvédelmi vonatkozású normáját egyetlen kódexbe foglalni, a bemutatott tervezetek tárgykörei is szelektálás eredményei.

Egy környezetvédelmi kódex korántsem az örökkévalóságnak szól, hiszen változnak a problémák és a megoldási lehetőségek is.⁹⁶ A kodifikáció második lépcsőfokának tekintett szakértői tervezet például paradigmaváltást jelent az eszközrendszer tekintetében, hisz a korábbiaknál erőteljesebben épít a konszenzuális eszközökre. Ezek működésével kapcsolatban azonban még nincsenek tapasztalatok, alkalmazási körük nyilván bővülni fog a jövőben.⁹⁷

Egy kódex csak egy ország határain belül érvényes. Jóllehet, a szakértői tervezet készítői remélik, hogy munkájuk példaképül szolgál majd az Európai Unión belül, és az uniós jogalkotást is befolyásolja, ez a pozitív vonás azonban akár visszájára is fordulhat: ha az EU nem tud azonos elképzeléseket érvényesíteni, a tagállami végrehajtás a kódex-szel teremtett szabályozási egység megtörését eredményezheti.

Végül, de nem utolsósorban tapasztalható némi bizonytalanság abban a tekintetben, hogy a szövetségi törvényhozás rendelkezik-e megfelelő hatáskörrel egy kódex megalkotására. Ez különösen a természet- és vízvédelmi szabályoknál, illetve az integrált szennyezés-megelőzési rendszer „első könyv” útján való megvalósítása kapcsán mutatkozott meg, de ugyanezen nehézségek a kódex egészével szemben is felmerülhetnek. Lehetséges, hogy a kódex elfogadása előtt az Alaptörvény módosítására lesz szükség. Ezt a bizonytalanságot erősíti a tartományok ódzkodása saját jogalkotási hatáskörük, végrehajtási rendszerük féltése miatt, vagy az ipar és a társadalmi szervezetek elégedetlensége a rájuk vonatkozó rendelkezésekkel.⁹⁸

Elképzelhető az is, hogy a Szövetségi Kormány végül úgy dönt, hogy a törvénykönyv elfogadtatását nem vállalja fel, meggyőződése azonban, hogy a megtett lépések ezzel sem bizonyulnak feleslegesnek, hiszen a környezetjog fejlődésének aktuális tendenciáit ragadják meg, számos, külön is megvalósítható elképzeléssel. Mindenesetre enélkül Európa egy értékes szabályozási modellel lenne szegényebb.

⁹⁴ KRINGS, Michael, *Immissionschutzrechtliche Aspekte der Umsetzung von IVU- und UVP-Richtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 89.

⁹⁵ SCHULTE, i. m. 21.

⁹⁶ SENDLER, *Stand*, i. m. 1150.

⁹⁷ SCHRÖDER, i. m. 1016.

⁹⁸ Franz-Joseph Feldmann miniszteri tanácsos referátuma, HOPP, Wolfgang, *1. Speyerer Forum zum Umweltgesetzbuch: Umsetzung der IVU-, UVP- und Sevesoll-Richtlinien in Europa* (beszámoló), Deutsches Verwaltungsblatt, 2000 (15. März), 400.

Az intellektuális tulajdon Ukrajnában: A szerzői jog néhány problémája

Az alkotó tevékenység ösztönzésének optimalizálása minden állam fontos funkciója különösen a műszaki-tudományos tekintetben fejlett államoké. Ezért a nemzeti törvények és a nemzetközi jogi szabályozások is előírják a szellemi alkotások, valamint az alkotók törvényes érdekeinek és jogainak védelmét.

Az alkotó tevékenység eredményeinek létrehozása és felhasználása nyomán létrejövő társadalmi viszonyokat általános jogi normák és polgári jogi intézmények szabályozzák.

A szerzői jog, a találmányi jog, az ipari mintaoztalmi jog önálló létezése a polgári jog rendszerén belül indokolt. E terület különleges törvényi szabályozást igényel, ezt az Ukrán Legfelső Tanács által elfogadott, az alkotó tevékenységre vonatkozó törvénycsomag is jelzi.

Objektív értelemben a szerzői jog azon jogi normák összessége, amelyek a tudományos, irodalmi és művészi alkotások létrehozása és felhasználása nyomán keletkező viszonyokat szabályozzák. Szubjektív értelemben a szerzői jog olyan személyhez fűződő vagyoni és nem vagyoni jogokat jelent, amelyek a tudományos, irodalmi és művészi alkotásokat létrehozó személyeket illetik meg.

Alapvető jogi norma „A szerzői jogról és a vele szomszédos jogokról szóló” törvény (az Ukrán Legfelső Tanács 1993. december 23-án fogadta el). Ez lényegi változásokat hozott a szerzői jogi oltalom korábbi rendjében.

A szerzői jog azokat a sajátos alkotási formákat érinti, amelyek főként a tömegkommunikációs eszközökhöz kapcsolódnak – nemcsak a nyomtatott közlést, hanem a rádió és tv-műsorokat, filmforgalmazást, a számítógépes rendszereket, az adattárolást és felhasználást is – és kimondottan a gondolatok kifejeződési formáit védi és nem magukat a gondolatokat.

Miközben védi a tudományos, irodalmi és művészi alkotások szerzőinek jogait, a szerzői jog azok érdekeit is hivatott garantálni, akik a szerzőket segítik. Ezek közé tartoznak az előadóművészek, a producerek, a hangfelvételgyártók, a rádiós és tévés szervezetek.

A törvényi szabályozás szerint a szerzői jogi oltalom tárgyait az olyan tudományos, irodalmi és művészi alkotások képezik, amelyek rendelkeznek a törvényben meghatározott jellemzőkkel. Korábban ilyen jellemzőkként a következőket rögzítették: a mű alkotó tevékenység eredménye legyen, rendelkezze olyan

objektív kifejeződési formával, amely lehetővé teszi megjelenítését. Jelenleg egyetlen törvényileg meghatározott jellemzőnek az objektív kifejeződési formát tekintik. Ez azt jelenti, hogy amíg a szerző elképzelése nem jelent meg kifelé, addig nincs oltalmi tárgy.

A törvény nem nevezi meg az újdonságot mint jellemzőt, és a művek jogi oltalmát azok rendeltetésétől, műfajától, színvonalától, terjedelmétől, megjelenítési céljától és módjától, valamint attól függetlenül biztosítja, hogy közzétették-e azokat vagy sem. Nem szükséges az sem, hogy a mű befejezett legyen.

Így tehát az ukrán szerzői jogi szabályozás újdonsága, hogy valamely mű egy része is teljes jogi védelmet élvez és e tekintetben egyenértékű a befejezett művel.

A törvény tartalmazza a szerzői jogilag védendő művek átfogó, példaszzerű felsorolását, védi mind az eredeti műveket, mind az olyan nem önálló alkotásokat is, amelyek valamely létező eredeti mű alapján születnek, fordítás, átdolgozás, gyűjteményes kiadás eredményeként jönnek létre. A mű annak a ténynek következtében válik szerzői jogi oltalom tárgyává, hogy a szerző megalkotta azt, bármilyen speciális nyilvántartásba vétel nélkül, adminisztratív vagy egyéb formai követelmények betartása nélkül is. Ez a szerzői jogi oltalom egyik lényegi eleme.

Ugyanakkor ma a jogalkotó lehetővé teszi a szerző számára, hogy a védelmi időn belül bármikor bejegyeztesse a szerzői jogot a hivatalos állami nyilvántartásokba. Az effajta bejegyzés kiegészítő garancia a szerzői jogi oltalomhoz képest. Azzal a céllal jön létre, hogy tanúsítsa a szerzőséget a közzétett vagy közzé nem tett művekre vonatkozóan, a mű megjelentetésének tényét és dátumát, ill. a szerzőnek a művel kapcsolatos jogait érintő szerződéseket. A bejegyzés elvégzése az „Ukrán szerzői és rokon jogi ügynökség” nevű állami vállalat feladata, melyet az Ukrán Oktatási és Tudományos Minisztérium 171/2000. június 7-i utasításával hívtak életre, és amely a Minisztérium keretében működő „Állami szellemi tulajdoni főosztály” alá tartozik és az Ukrán Miniszteri Kabinet 601/2000. április 4-i rendelete alapján tevékenykedik.

A szerzői jogi oltalom másik jogi garanciája a szerző azon joga, hogy használja a *copyright* jelet (szerzői jogi oltalmi jelet) azért, hogy így tudassa jogai meglétét.

Az említett törvényi rendelkezések, mivel az ukrán szabályozásban novellajellegűek, a nemzetközi jogi szabályozásból kerültek be a nemzeti jogba, egyebek mellett az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló Berni Egyezményből.

A szerzői jog alanyai azok a személyek, akik alkotó munkájukkal irodalmi, művészi és tudományos alkotásokat hoznak létre. Az alanyi szerzői jogok keletkezése ukrán állampolgár esetében nem függ az életkortól, egészségi állapottól, vagyoni helyzetétől, a mű keletkezési és közzétételi helyétől.

Külföldi állampolgár akkor lehet az ukrán törvények szerint szerzői jog alanya, ha művét első alkalommal Ukrajna területén publikálták, valamint ha azt valamely más országban publikálták először, majd harminc napon belül ezt követően Ukrajnában is kiadták. Amikor a külföldi szerző művét először publikálták, vagy nem publikálták ugyan, de az nem található meg objektív formában külföldön, akkor a

szerző az Ukrajna által kötött nemzetközi jogi szerződések szerint válik szerzői jog alanyává.

A szubjektív szerzői jogok a szerző számára a mű megszületésének ténye által keletkeznek és azokat őseredetinek vagy elsődlegesnek nevezik. A szerzők mellett a szerzői jog alanyai közé tartoznak a jogutódok (örökösök, a szerzővel szerződéses viszonyban álló személyek, az állam), akikre átszáll a szerzőnek műve hasznosításával kapcsolatos szerzői jogosultságai bizonyos köre. Az ilyen jogátszállás alapja lehet törvény, végrendelkezés vagy a szerzővel kötött szerződés. A jogutódokra csak a vagyoni jogok szállnak. Az örökösöket pl. megilleti a publikálás, a megjelenítés és a terjesztés joga, a díjazáshoz való jog.

Az örökösök szerzői jogi oltalma a szerző halálát követő 50 évre szól. Az új törvényi szabályozásban ezt az időt lényegesen meghosszabbították, korábban az 25 év volt. Ha a mű köztulajdonba kerül, miután a szerzői jogi védelem elévült, a törvény lehetőséget ad a szabad felhasználásra a szerző beleegyezése nélkül, de a szerző feltüntetése kötelező marad, valamint a kölcsönzési forrás is megjelölendő. Például a műsorszórásbeli felhasználást, a komputerprogramok szabad reprodukálását, a művek személyes célú video- és hangfelvételeinek felhasználását. Az utóbbi esetben a törvény a szerző vagy a szerzői jog birtokosa számára (jog)díj megfizetését írja elő.

Csak a vagyoni jogok idegeníthetők el, a személyhez fűződő jogok csak a szerzőt illetik meg. A szerzőség jogát illetően, a névhez fűződő jog tekintetében nincsenek időbeli korlátok. Azok időben korlátlan oltalmat élveznek. Újdonság az ukrán szerzői jogi oltalomban a szerzői jog és azon materiális objektumhoz fűződő tulajdonjogok világos elhatárolása, amelyben maga az alkotás kifejeződik. Az utóbbi elidegenítése nem jelenti a szerzői jog elidegenítését és fordítva.

A hatályos törvény korlátozásokat is megállapít a jogi oltalmat illetően. Ezek elsősorban időbeli korlátozások. A Berni Konvenciót aláíró országokban, így Ukrajnában is, a szerzői jog időbeli hatálya a nemzeti jogszabályok szerint a szerző életének egész tartama, és halálát követően még minimum 50 év. Vannak földrajzi korlátok is. A szerző jogai akkor állanak oltalom alatt, ha az országon belül sértik meg azokat és az ország törvényei a védelmet előírják. Más országok területén elkövetett jogsértéssel szemben az oltalom azok törvényei alapján és a nemzetközi jogi szabályozással összhangban illeti meg az alkotást.

Megengedett vagy ún. tisztességes felhasználás is korlátozza az oltalmat, amikor is a törvény megengedi a használatot a szerző beleegyezése nélkül is. Ukrajnában nem állnak védelem alatt a törvénytörések, a bírósági határozatok, az állami szervek határozatai.

Az alkotó tevékenység megjelenítési formáinak fejlődésével szükségessé tette a szerzői jogi viszonyokban érintettek körének bővítését. Előadóművészek, rendezők, dramaturgok, hanganyagkészítők, műsorszóró szervezetek széles közönség számára teszik hozzáférhetővé a szerzői jogilag védett zenei vagy drámai műveket. Ezen személyek tevékenysége alkotó jellegű, és ennek sajátossága, hogy alkotó

tevékenységük során felhasználják a mások alkotta műveket. Rokon/szomszédos jog biztosítja azon személyek jogait, akik segítik a szerzőt műve terjesztésében.

A szomszédos jogok legfontosabb kitételei: az előadó(művész) joga, hogy megtiltsa vagy megengedje a színpadi vagy koncertprodukciók rögzítését vagy egyenes közvetítését ill. közönséghez való másfajta eljuttatását. A hangfelvételgyártók joga, hogy engedjék vagy tiltsák azok reprodukálását, terjesztését első forgalmazás útján, egyéb elidegenítéssel valamint haszonbérbe adással, kölcsönzéssel, és más átadással, függetlenül az első forgalmazástól, valamint a hangfelvételek átdolgozásának, importjának jogát. Műsorszóró szervezetek joga, hogy más adóállomások/csatornák általi ismételt sugárzást, úgyszintén a saját területükön való felvételkészítést és terjesztést, bármely műsorhordozó jelnek műholdon keresztüli a saját területükről történő terjesztését engedélyezik vagy megtiltják. A rokon jogok általi oltalom nem tekinthető a művek szerzőit megillető oltalom korlátozásának. Új az ukrán törvényben a rokon jogok védelmének beiktatása, olyan szakkifejezések törvénytechnikai meghonosítása is, mint hangfelvétel, hangfelvétel gyártója.

A szerzői és a szomszédos jogok akkor sérülnek, ha az egyes szankcionált cselekmények más személy által történtek, a jogbirtokosok engedélye nélkül. Ilyen pl. a művek, hangfelvételek és sugárzott műsorok reprodukálása, terjesztése és egyéb felhasználása, valamint Ukrajna területére bevitele a szerzői ill. szomszédos jogok birtokosainak engedélye nélkül.

A szerzői jogilag védett művek engedély nélküli kereskedelmi célú másolása és a másolatokkal történő engedély nélküli kereskedelem, ami kalózkodás néven ismert, félelmetes méreteket öltött és alapjaiban veszélyezteti a szerzői jogot. A szerzői jogvédelmi rendszer úgy reagált erre, hogy bővítette a szerzői jogi oltalomban részesülő objektumok listáját. Ezzel nem oldódott meg a kalózkodás elleni küzdelem problémája: meg kellene találni annak a módját, hogy a szerző maga biztosíthassa művei terjesztésének és felhasználásnak ellenőrzését.

A kalózkodás mindazok érdekeit sérti, akik a szellemi alkotások előállításában, terjesztésében, megjelenítésében részt vesznek: szerzők, kiadók, producerek, és fogyasztók érdekeit, és sérülnek az állam érdekei is. A szerzői jogvédelemhez szükségesek különféle közigazgatási, polgári jogi és büntetőjogi törvényi szabályozások is, beleértve a jogbirtokosoknak nyújtandó kártérítésre vonatkozó bírósági határozatokat.

Az ukrán törvények szerint a jogsértő magatartás megszüntetése érdekében a bíróság elrendelheti a mű kibocsátásának, felhasználásának, leszállításának, hangrögzítésének, műsorszóró vagy vezetékes sugárzásának betiltását, a terjesztés, forgalmazás beszüntetését, a művek vagy hangfelvételek valamennyi példányának, az előállításukhoz szükséges berendezéseknek és anyagoknak lefoglalását, elkobzását.

A szerzői jogok alanyai vagyoni jogaik érvényesítésére követelhetik a jogsértőtől a káruk megtérítését, beleértve az elmaradt hasznot is, 10-től 50 000-szeres minimális pótdíj kompenzációként történő megfizetését, a jogsértő által szerzett jogtalan jövedelem elkobzását, a bíróság által a felperes javára megítélt összeg tíz százalékának megfelelő nagyságú bírság külön megfizetését. Emellett a jogsértő

köteles a vagyoni mellett a szerző erkölcsi kárát is megtéríteni. Mint a világban kialakult gyakorlat mutatja, ezek a szankciók nem elégségesek a kalózkodás elleni sikeres küzdelemhez, mivel az szervezett jellegű, ezért világszerte próbálkoznak egy olyan rendszer kidolgozásával, amely ún. megelőző intézkedéseket jelentene országoként, sajátos formában.

Munkaviszonyban történő számítógépes programalkotások szabályozása a régi és az újszerzői jogi törvényekben

Napjainkban a szerzői jogok – ezen belül különösen a számítógépes programalkotások védelme – érvényesítésének egyre erősödő hatását érezhetjük. Megújult szerzői jogi törvényünk alapján az arra illetékes szervek („szoftver rendőrség”) megkezdték munkájukat és a jogalkotó által rendelkezésükre bocsátott büntetőjogi, közigazgatási eszközökkel igyekeznek a jogszabályok rendeltetésszerű használatára rászorítani az igencsak tévelygő felhasználókat.

Közismert tény, hogy hazánkban a számítógépek rohamos elterjedésével megnövekedett az illegális szoftverhasználat, a szoftverkalózkodás. Ehhez nagy mértékben hozzájárult a hazai gazdaság helyzete, az, hogy mind az állami, gazdasági mind a magánszféra szűkös anyagi helyzete miatt szívesebben választotta a szoftverek illegális használatát, hiszen ilyen módon szinte ingyen jutottak számítógépes programokhoz. Ismerve a fizetési viszonyokat és az ehhez képest magas szoftverárakat, valamint a számítógépes adatcsatolás gyors és egyszerű módját, érthető a szoftverlopások jelen mértékű elszaporodása.¹

Jelen munkámban arra keresek választ, hogyan alakul a fent vázolt helyzetben a munkaviszonyban történő számítógépes programalkotások jogi védelme, melyek a szoftvereket előállító munkavállaló szerző, valamint a munkáltató jogai. A szoftverek szabályozása tárgyában a közelmúltban több olyan nemzetközi jogszabály született, melyet az új szerzői jogi törvény megalkotásakor nem lehetett figyelmen kívül hagyni, ezeknek a nemzetközi jogszabályoknak egy része jogrendszerünk szerves részét képezi, más szabályok iránymutatásul szolgálnak, meghatározzák azt a fejlődési tendenciát, melyhez saját szabályozásunkat célszerű igazítani.

Korábbi, az 1969. évi III. törvény keretében szabályozott szerzői jogunk számos olyan hiányosságban szenvedett, illetve a 1990-es éveket megelőző gazdasági rendszerre jellemző sajátosságokkal rendelkezett, amelyek miatt szükséges volt a szerzői jogunkra vonatkozó szabályanyagot egységesen új törvénybe foglalni. Az újraszabályozás során a jogalkotók szem előtt tartották a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel való összhang követelményeit. Az Európai Közösség szerzői jogi irányelveiben előírtakkal össze kellett egyeztetni hazai jogszabályainkat. Meg kellett teremteni a Szellemi Tulajdon Világszervezete keretében

¹ SCHUKKERT András, *A magyarországi számítógépes bűnözés helyzete...*, Belügyi Szemle, 1995/7. 120.

létrejött Szerzői Jogi Szerződés, valamint az előadásokról és a hangfelvételekről szóló szerződés Magyarország részéről történő megerősítésének belső jogi feltételeit. Hosszabb távon is megfelelő megoldást keresett a jogalkotó azokra a kihívásokra, amelyeket a technikai fejlődés támaszt – elsősorban a digitális technika és a távközlés korszerű módszereinek terjedése folytán – a szerzői joggal szemben. A jelentősen megváltozott hazai gazdasági és társadalmi helyzet megkívánta az újraszabályozást annak érdekében, hogy az egyensúlyt teremtsen és tartson fenn a szerzők és más jogosultak, valamint a felhasználók és a széles közönség érdekei között, biztosítva az oktatás, a művelődés, a tudományos kutatás és a szabad információhozjutás szempontjainak megfelelő érvényesülését is. Az új szabályozást tehát világos elvi és elméleti alapokról indulva, de a gyakorlatiasság, a működőképesség és a hatékonyság szempontjainak elsőbbséget adva kellett kialakítani, számot vetve a szerzői jognak a gazdaságban, a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban betöltött – egyre növekvő – szerepével. A szerzői jog megfelelő és minél szélesebb körű érvényesüléséről, az egyedileg nem gyakorolható szerzői és szomszédos jogok közös kezelésének fenntartásával, illetve megerősítésével, valamint a jogsértésekkel szembeni fellépés hatékonyságának fokozásával kellett számolni.²

Zavaró volt továbbá a törvény és a végrehajtására kiadott rendelet viszonya, hiszen az 1969. évi III. törvény csak a végrehajtására kiadott 9/1969. (XII.29.) MM rendelettel együttesen volt értelmezhető. Korábbi jogszabályunkban például a témánk alapjául szolgáló számítógépes programalkotások az említett rendelet 1. § (1) bekezdésében volt megemlítve.

Manapság a hazánkban bekövetkezett gazdasági változások hatására megnövekedett a szellemi alkotásokra vonatkozó vagyoni értékű jogok szerepe, mert új műfajok (pl. szoftver) és új terjesztési technikák jelentek meg. Ugyanakkor e jogok – éppen anyagtalan jellegük, sérülékenységük miatt – egyre nehezebben védhetők. Új elem a műveket használó – sokszor rövid életű – kulturális vállalkozások nagy száma is. A hangok, a képek (művek) bináris számjegyekkel való elektronikus rögzítése és ezekből a valóságnak megfelelő jelekké való visszalakítása számos kérdést vetett fel, melyekre válaszolnia kellett az új szerzői jogi törvényünknek. Így kell-e a szerző engedélye ahhoz, hogy műveket számítógépi adatbázisból a közönséghez juttassanak? Vajon a digitális változat a mű átdolgozásának számít-e?³ Ezek azok a kérdések, amelyek mentén tárgyalásra került az új szerzői jogi törvény.

Az 1969. évi III. törvény megalkotását követően számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott hazánk, amelyekkel nem volt teljes mértékben konform a szerzői jogi törvényünk. Ezek közül a nemzetközi szerződések közül a legfontosabbak az 1975. évi 4. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezménynek Párizsban, 1971. július 24. napján felülvizsgált szövegét tartalmazó jogszabály.

² Az 1999. évi LXXVI. törvény indokolása.

³ *Új feladatok, új védelmi technikák a szerzői jogban*, Beszélgetés Gyertyánfy Péterrel, Magyar Tudomány, 10/1993.

Fontos szerepet játszott ezenkívül a GATT uruguay-i fordulóján elfogadott Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó Marrakesh-i Egyezmény, melynek keretében az Egyezmény 1/c. mellékletében létrejött megállapodás a szellemi alkotások kereskedelmi vonatkozásairól szintén tartalmaz a szoftverekre vonatkozó szabályokat. Hazánkban a Marrakesh-i Egyezményt az 1998. évi IX. törvény hirdette ki. Ezen túlmenően fontos szabályokat tartalmaz még a szoftverekre vonatkozóan a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya közötti Megállapodás a szellemi tulajdonról.⁴

A fenti, jogrendszerünk részét képező jogszabály mellett van még egy olyan jogszabály, amely bár nem bír közvetlen kötelező erővel, figyelembevétele a jogszabályalkotás során ajánlott volt, tekintettel az Európai Közösségekhez való csatlakozási szándékunkra. A másik döntő érv az 1991. május 14-i, 91/250 (EGK) számú Irányelv⁵ normáinak figyelembe vétele mellett az, hogy az irányelv megalkotásakor a szakemberek a nyugat-európai jogfejlődési tendenciák alapján, a Közösségeken belüli eltérő jogrendszerek normáinak összeegyeztetésére törekedtek. Az irányelv azokat az álláspontokat tartalmazza, amelyet a fejlett tőkés országok képviselnek. Nem lehet azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy az új számítógépes programok létrehozása, az ún. szoftverfejlesztések nagy része ezekben az országokban valósul meg, mert ők rendelkeznek a megfelelő anyagi és tárgyi eszközökkel a számítógépes programok megalkotásához.

A munkaviszonyban történő számítógépes programalkotások tárgyalásakor célszerű a vizsgálatot a jogviszony alanyainál kezdeni. A munkaviszony kétpólusú jogviszony, melynek alanya egyik oldalon a munkaadó, vagy munkáltató, másik oldalon pedig a szoftver megalkotására kötelezett munkavállaló. Az 1999. évi LXXVI. törvény bevezetésével fontos változások történtek mindkét oldalon.

Korábbi szerzői jogunk a vagyoni jogok körében tárgyalta a munkaviszonyban létrehozott szerzői művek jogi szabályozását. Az 1969. évi III. törvény megalkotására egy a maitól jelentősen eltérő gazdasági helyzetben került sor. Az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig Magyarországon az volt a jellemző, hogy a szerzők munkaviszonyban hozták létre alkotásaikat. A munkaadói oldalt vizsgálva megállapítható, hogy a munkaadónak a központilag megállapított gazdasági tervek és más jogszabályok alapján kötelessége volt a munkavállalóval munkaviszonyt létesíteni a szoftverek megalkotására. Ez egyben anyagi biztonságot jelentett a jogviszony mindkét oldalán álló félnek, másrészt garanciát arra, hogy az így megalkotott mű nyilvánosságra kerül.⁶

A korábbi szerzői jogunkban a munkaviszonyban megalkotott szerzői alkotás sorsát szabályozó 14. § ezt a társadalmi és gazdasági helyzetet tükrözi. Az időközben bekövetkezett rendszerváltással azonban gyökeresen megváltozott a helyzet,

⁴ Magyar Közlöny, 1993/173.

⁵ Az Európai Gazdasági Közösség Tanácsának 1991. május 14-i irányelve a komputer-programok jogi védelméről, Magyar Jog, 2/1993.

⁶ 1969. évi III. törvény indoklása.

mindkét fél pozíciója jelentősen meggyengült. A munkáltatói oldalon ez azt jelenti, hogy a munkáltatók nagy része ma már tényleges gazdálkodó munkát végző gazdasági társaság. Ezek a gazdálkodó szervezetek a fent vázolt gazdasági helyzetből kifolyóan állandóan tőkehiánnyal küszködnek, kevés az olyan cég amely elég anyagi, tárgyi és személyi apparátussal rendelkezik ahhoz, hogy működőképes számítógépes alkotásokat hozzon létre. Ennek az állapotnak a létrehozatalához jelentős mértékben hozzájárul a bevezetőben említett szoftver értékesítési helyzet az, hogy jelenleg a használatban lévő szoftverek 80-90 %-a nem bolti legális úton jut el a felhasználókhoz.

A jelenlegi helyzetben nem térülnek meg a szoftverfejlesztő cégek befektetései sem, hiszen a legális úton kifejlesztett szoftverek eladási ára irreálisan magas kell hogy legyen. Ebből eredően a szoftverkészítő cégek arra szorulnak, hogy a kötöttebb, de nagyobb biztonságot jelentő munkaviszony létesítése helyett, a szabadabb megbízási jogviszony keretébe foglalják megállapodásukat.

A régi szerzői jogi törvény értelmezésekor a munkaviszonnyal kapcsolatos szabályok esetén háttérjogszabályaként a Munka Törvénykönyvét kellett alkalmazni. A korábbi szerzői jogi törvény a munkaviszonyban megalkotott szerzői művek tárgyalása során csak a munkaviszonyról beszélt, kizárva ezzel minden más jellegű jogviszonyt. Így nem lehetett munkaviszony keretében megalkotottnak tekinteni a szövetkezeti tagsági viszony keretében létrehozott szerzői műveket, még akkor sem, ha a szövetkezeti tagsági viszonyból kifejezetten következett volna a szoftveralkotói feladat. A tagsági megállapodás, belépési nyilatkozat és elfogadása viszont felfogható volt egy egyszerű szerzői felhasználási szerződésnek, amely a szoftverre a belső felhasználási (tovább nem adható, kizárólagos jogokat) mégiscsak átvitte volna a szövetkezetre. Korábbi szabályaink értelmében, ahhoz, hogy a felhasználási jogok a munkaviszonyhoz hasonlóan teljes (harmadik személyre is továbbadható, kizárólagos) formában szálljanak át, külön kifejezetten – de esetleg a társaság egésze vagy nagyobb csoportja tekintetében is – meg kellett állapodni, például belső szabályzatban, alapszabályban, közgyűlési határozatban.

Az új szerzői törvény megalkotásával jelentős változások következtek be a munkáltató személyében. Az 1999. évi LXXVI. törvény 30. §-a, amely a munkaviszonyban alkotott szerzői alkotások jogi sorsát hivatott rendezni, (7) bekezdésében kimondja, hogy a munkaviszonyból folyó kötelesség teljesítéseképpen elkészített műre vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell, ha közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló, vagy szolgálati viszonyban foglalkoztatott személy, vagy munkaviszony jellegű jogviszony keretében foglalkoztatott szövetkezeti tag alkotta meg a művet.

A korábbi szabályozástól eltérően az új szerzői jogi törvény mellőzi a Munka Törvénykönyvének mögöttes jogszabályként való megjelölését. Ez főként azzal indokolható, hogy a magánjogi alapokra épülő szerzői jog általános mögöttes jogszabálya a Polgári törvénykönyv, másrészt ahogyan e bekezdés kifejezetten utal rá, nem kizárólag a Munka Törvénykönyvének szabályai jelentenek háttérjogszabályt, hanem a jogviszonytól függően más, pl. a közalkalmazotti, köztisztviselői és

más szolgálati viszonyra vonatkozó jogszabályok is. Az új törvényi szabályozás értelmében tehát kibővült a munkáltatói oldal a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban, szolgálati viszonyban, vagy munkaviszony jellegű jogviszony keretében foglalkoztatott szövetkezeti jogviszonyon belül álló féllel is. Ennek megfelelően az új szerzői jogi törvény 30. § (1)-(6) bekezdésében foglaltak nem csak a Munka tv. hatálya alá tartozó munkaviszonyra, hanem más e jogviszonyhoz hasonló, de más törvények hatálya alá tartozó jogviszonyra is megfelelően alkalmazandók.⁷

A szolgálati viszony körülhatárolása kapcsán a következő törvényekben foglaltakat kell alkalmaznia a joggyakorló jogásznak. A munkaviszonyban létrehozott műre vonatkozó rendelkezéseket a törvény szerint alkalmazni kell a bírának az 1997. évi LXVII. törvényben szabályozott szolgálati viszonyára, az igazságügyi alkalmazottaknak az 1997. évi LXVIII. törvényben szabályozott igazságügyi szolgálati viszonyára, az ügyészségi alkalmazottaknak az 1994. évi LXXX. törvényben szabályozott ügyészségi szolgálati viszonyára, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak az 1996. XLIII. törvényben szabályozott szolgálati viszonyára.

A munkaviszony másik oldalán a munkavállaló, azaz a szerző áll, akinek a személye vonatkozásában, a fentiekre tekintettel történt változáson túlmenően (közalkalmazott, köztisztviselő szerző stb.) még részletesebb szabályozást, illetve irodalmat találunk.

A régi szerzői jogi törvény 4. §-a szerint a szerzői jog azt illeti meg, aki a művet megalkotta. E fordulatból és a művel szemben támasztott individuális alkotás-követelményből következik, hogy szerzőnek jogalkotásunk csak a természetes személyt ismerte el. Jogi személy legfeljebb egyes vagyoni jogosultságok alanya lehetett. Szerzőnek minősült a régi szerzői jogi törvényben emellett – a származékos mű alkotójaként – az is, aki más művének egyéni-eredeti kifejezésmódot tükröző átdolgozásával, vagy fordításával új, önálló alkotást teremtett.

A szoftver-iparban gyakori jelenség a piacon keresettebb, népszerűbb programok továbbfejlesztését, korszerűsítését, esetleges kibővítését célzó át- illetve feldolgozás. Az ilyen szoftver-termékek származékos műkénti oltalmazhatóságának az a feltétele, hogy a feldolgozásban az alapulfekvő, át- illetve feldolgozott műben megnyilvánuló programozói teljesítménytől markánsan elkülönülő önálló és eredeti alkotói kifejezésmód tükröződjék. Ellenkező esetben ugyanis az eredeti program (jelentéktelenül módosított) utánképzéséről lehet csak szó, amely újabb szerzői jogot, ebből folyó személyhez fűződő és vagyoni „igénycsokrot” nem teremtet. További feltétel emellett, hogy a feldolgozás az eredeti szoftvermű szerzőjét megillető jogok sérelme nélkül történjék.⁸

Külön problémát jelent e körben a fordítás kérdésköre, hiszen a számítógépes programok esetében gyakran előfordul, hogy a szoftver futtatásának előfeltétele az,

⁷ 1999. évi LXXVI. tv. *Kommentár*.

⁸ BÉRCZESI Zoltán, *A szerzői jogi jogharmonizáció az Európai Közösségekben...*, Magyar Jog, 7/1995.

hogy a számítógépes program nyelvét összhangba hozzák a futtatókörnyezet esetlegesen eltérő programnyelvével. Korábbi jogunk alapján, amennyiben az ilymódon szükségessé vált fordítás egyéni, eredeti jellege megalapozta, a létrehozott szoftver-fordítás másodlagos jelleggel szintén szerzői jogi védelemben részesülhetett. Azonban gyakoribb volt az az eset, hogy a jogalkalmazó a fordítást csupán ún. nyersfordításnak minősítette, ezáltal nem részesülhetett szerzői jogi védelemben az elsődleges szerző személyétől elkülönülő fordító sem.

A szoftverfeldolgozástól el kell különíteni az ún. ötletfelhasználás esetkörét. Az ötlet csupán akkor érte el a szerzői műalkotás kapcsán megkívánt küszöböt, ha irodalmi mű formájában realizálódott, amíg tehát csupán a szoftver-alkotást útra indító gondolatról van szó, szerzői jogilag nem értékelhető.

Az új szerzői jogi törvény szoftver fejezetének megalkotásakor fontos szerepet játszó 91/250 EK irányelv szintén fontos követelményeket fogalmazott meg a szerzőség kapcsán. Az irányelv 2. §-ában kimondja, hogy a komputerprogram szerzője az a természetes személy, illetve természetes személyek csoportja, aki/amely a programot megalkotta, vagy amennyiben a tagországok jogi előírásai azt megengedik, az a jogi személy, amely más jogszabályok alapján jogosítottnak minősül. Amennyiben egy tagország jogi előírásai elismerik a kollektív alkotásokat, szerzőnek minősül az, aki a tagországok jogszabályai szerint azon személynek tekintendő, aki a jogalkotást létrehozta.

Az irányelv külön kitér a munkaviszonyban létrehozott szoftverek szabályozására, amikor kimondja, hogy ha egy komputerprogramot egy munkavállaló feladatának teljesítése során, vagy munkaadójának rendelkezései alapján hozott létre, akkor a munkaadó van feljogosítva az így létrehozott program minden gazdasági jogosultságának gyakorolására, amennyiben semmi más szerződéses megállapodás nincs.⁹

Az irányelv szerint tehát a egy program szerzője az a természetes személy, aki a szoftvert megalkotta. Hogy egy jogi személy, miként az amerikai és angol jogban, szerzőnek tekinthető-e, azt a tagországok mindenkor jogi szabályozására bízták. Ugyanez érvényes a védelemre való jogosultságra is (alaki legitimáció). A német szerzői jog szerint jogi személyek szerzősége, tekintettel a szerzői személyiségi jogra, alapvetően nem lehetséges.

A munkaadói szerzői jog szabályozása során nyitva marad az irányelvben foglalt szabály alapján a kérdés, hogy egy törvényes licencia (derivatív) megszerzéséről vagy generatív keletkezéséről van-e szó a munkaadó esetében.

Eredetileg a megbízásos munkákat is – hasonlóan mint pl. a francia jogban – oly módon kellett volna szabályozni, hogy a megbízást adó is jogosult legyen minden jog gyakorlására. Ezt a rendelkezést a Minisztertanács kívánságára – a berni egyezmény minimális előírásaival lehetséges konfliktus miatt – húzták ki. Ennél fogva ez azon megbízást vállaló szerzőiségénél marad, aki olyan programot alkot, amely eleget tesz a védelmi előfeltételeknek, a mindenkor használati jogok,

⁹ 91/250 (EGK) irányelv, Magyar Jog 2/1993.

megbízási, illetőleg munkaszerződési viszonyok a felek privát autonóm szabályozásának vannak kiszolgáltatva.¹⁰

A többes szerzői jogi kapcsolatnak korábbi szerzői jogunk kétféle formáját ismerte a mű részekre oszthatóságától függően: ha osztható volt a mű, szerzőtársakról beszéltünk, ha pedig nem, akkor társszerzőkről. A szoftverfejlesztés kapcsán különösen kiéleződött ez a kérdés, hiszen gyakori eset, hogy a szoftvert nem egy szerző hozza létre, hanem egy, a fejlesztésre szakosodott csoport. A szoftverek előállítására gyakran adódtak konfliktusok a szerzők között, mert eltérően ítélték meg a társszerző-szerzőtársi viszonyt. Egy idekapcsolódó eseti döntés kapcsán, amelyben arról volt szó, hogy a felperes által szolgáltatott programot az alperesi használathoz át kellett dolgozni, a bíróság kimondta, hogy az ilyen esetek elbírálásakor abból kell kiindulni, hogy van-e a feleknek olyan önálló, új eredeti alkotásuk, amelyet a szerzői jog véd. Más szerző művének az átdolgozása a korábbi szerzői jogi törvény 4. §. (2) bekezdése értelmében akkor részesül szerzői jogi védelemben, ha az átdolgozásnak egyéni, eredeti jellege van, és az átdolgozás nem sértheti az átdolgozott mű szerzőjét megillető védelmet. A fent említett jogszabályhely alapján az egyéni, eredeti jellegű átdolgozás csak az átdolgozott mű szerzőjének a sérelme nélkül részesülhet oltalomban. Ezért az átdolgozó az átdolgozással nem szerkezheti meg az eredeti mű feletti rendelkezési jogot, nem válhat – jogszerű felhasználás esetén sem – az átdolgozott mű szerzőjévé.¹¹

A hatályos szabályozásban a munkavállaló szerző tekintetében lényeges változások nem történtek. Az új szerzői jogi törvény továbbra is azt a természetes személyt tekinti szerzőnek, aki a szerzői jogvédelmet élvező művet megalkotta. Az alkotás esetén továbbra is vizsgálанд az egyéni, eredeti jelleg.

Vannak jogrendszerek, pl. az amerikai szerzői jog, amely szerzőnek tekinti azokat a jogalanyokat is, amelyek a művet intellektuális értelemben ugyan nem alkották meg, de létrehozásukat kezdeményezték, annak materiális feltételeit (beleértve az alkotók kiválasztását) biztosították. Eszerint a film szerzője az amerikai jog szerint a film producere, tehát a szerzői jogok eredeti jogosultja. Ez a megoldás idegen a magyar jogrendszertől, így átvételre sem került.

A gyakorlatban gyakran előforduló eset, hogy a szerzői jogvédelmet élvező mű megalkotója fiatalkorú. Ezekben az esetekben a törstlen joggyakorlat szerint a mű megalkotásával a természetes személyt megilletik a szerzői jogok. Vagyoni jogainak gyakorlásához a kiskorú szerző esetén a törvényes képviselő hozzájárulása, jognyilatkozatai szükségesek, azonban személyi jogai sérelme esetén önállóan fel léphet a korlátozottan cselekvőképes szerző.

A munkaviszonyban alkotott szerzői művek védelme esetében fontos a más jogviszonyoktól történő elhatárolás, e kérdéskörben fontos szerepet játszik a munkaköri kötelezettség körülhatárolása.

¹⁰ LEHMANN, Michael, *A komputerprogramok új európai jogvédelme*, Magyar Jog 2/1993.

¹¹ BH 1991.145.

A szoftver-irányelv kimondja, hogy az olyan számítógép-programmal kapcsolatban, amelyet a munkavállaló munkaköri kötelezettségéből fakadóan vagy a munkáltatói utasításokat követve hoz létre, a munkáltatónak kizárólagos jogai vannak gazdasági jog gyakorlására, amennyiben ezzel ellentétes értelmű szerződés nem áll fenn. Az „összes gazdasági jogok” magukban foglalják mindazokat a jogokat, amelyek összefüggésben vannak a számítógép-program és annak kísérő részei hasznosításával. A munkaköri kötelezettség körét az irányelv közelebbről nem határozza meg, csak a konkrét munkaviszony körülményei ismeretében lehet e kérdést megválaszolni.

Fontos szerepet játszanak a munkaköri leírások, a munkaszerződés konkrét rendelkezései, vagy az általános szolgálati szabályzatok. Egy szoftverháznál alkalmazott rendszerszervező esetén nyilvánvaló, hogy a munkaköri kötelezettség körébe tartozik a szoftverek fejlesztése is, de egy ipari cég számítóközpontjában dolgozó munkavállaló esetén már vitás lehet, kivéve ha például kifejezetten szoftverfejlesztő munkakörben alkalmazták. Korábban a szerzői jogi törvény végrehajtási rendeletének 11. §-ában foglalt rendelkezések voltak irányadóak, miszerint vitás esetben annak elbírálásánál, hogy a mű alkotása a szerzőnek munkaköri kötelessége-e, a munkaszerződésből, illetve a szerző munkakörén belül kapott szolgálati utasításból kell kiindulni. A munkáltató feladata, hogy írásban – a munkaszerződésben vagy más módon – rögzítse a munkaviszonyban álló szerző munkakörét és a munkáltatót megillető felhasználási jog terjedelmét.

A munkaviszony tartalma által meghatározott kör a munkáltató azon tevékenységi – műfelhasználási – köre, amelyet a felek a munkaszerződés megkötésekor és a mű alkotásakor értelemszerűen előre láthattak, figyelembe vehettek. A műnek a munkaviszony tartalma által meghatározott, a felek által tudott tipikus rendeltetése a többi szerzői műfajban alkotóknál a sokféle lehetséges felhasználási mód közül általában csak meghatározottakra irányul. Szemléltetésül egy példa: az újságírónál újságcikként történő megjelenítésre irányul a mű rendeltetése, de nem a kötetben való felhasználásra. A szoftvernél más a helyzet. A szoftver gyártási, előállítási költségei igen magasak, a szoftvergyártók általában több csatornán, felhasználási móddal is hasznosítják. Ezt szem előtt tartva kötik a munkaszerződéseket a szoftveralkotók és munkavállalóik. Így a szoftverszervező munkaviszonyának tartalma általában – a munkaszerződés eltérő rendelkezése hiányában – minden lehetséges szoftverfelhasználási módra kiterjed. A vitákat megelőzendő, helyes megoldás, ha a munkáltató írásban, átfogóan és példákkal rögzíti, hogy a szoftverre vonatkozó felhasználási joga milyen felhasználási módokra terjed ki. Az írásbeli rögzítés történhet munkaszerződésekben, szakszervezetekkel egyetértésben kiadott szabályzatban, kollektív szerződésben.

A működési kör fogalmát a korábbi szerzői jogi törvény „tevékenységi körként” határozza meg. Magyarországon 1977-től a jogi személyek célhoz kötött jogképességének megszűnésével e jogalanyok tevékenységi köre csak azokra a jogokra, kötelezettségekre nem terjednek ki, amelyekről jogszabály kifejezetten rendelkezik. A működési kör korlátozottságának ma már semmilyen műfaj, így szoftver

esetében sincs jelentősége. Mindez nem jelenti azt, hogy a munkáltató felhasználási joga ma már általában korlátlan lenne, hiszen a munkaviszony tartalma által szabott korlátozás él. Ez viszont a szoftvernél csak kivételes esetekben működhet. A korábbi szerzői jogunkban foglalt ama rendelkezés, amely a „működési” és a „munkaviszony tartalma” által megszabott körön kívüli munkavállalói felhasználási jogokról beszél, ma csak az utóbbi ismerv tekintetében értelmezhető.

A működési kör fogalmával az új szerzői jogi törvény nem foglalkozik, azt a szerződő felek szabad rendelkezési körébe utalja. Természetesen a munkaköri kötelezettség körülhatárolása kapcsán az új szerzői jogi törvény alkalmazásánál figyelemmel kell lenni a közalkalmazottakra, közszolgálati és a fentebb már felsorolt szolgálati jogviszonynak minősülő, valamint a szövetkezeti tagsági jogviszonyokra vonatkozó, a munkaviszonytól eltérő speciális szabályokara is.

Fokozott figyelmet érdemel az új törvény azon rendelkezése is, amely a munkaviszony keretében megalkotott szerzői művekkel kapcsolatos jognyilatkozatok esetén fokozott írásbeliséget ír elő. A fokozott írásbeliség betartása nagy segítséget nyújthat a jogalkalmazóknak a munkaköri kötelezettséggel, illetve ennek terjedelmével kapcsolatos jogviták eldöntése esetén.

A munkaviszony keretében történő számítógépes programalkotások esetében az egyik leglényegesebb kérdés lehet a jogviszony tárgyának pontos meghatározása. Ez a kérdés részben azonos a fentebb tárgyalt működési kör, illetve munkaköri kötelezettség körülhatárolása fontosságával, hiszen a jogviszony közvetlen tárgyát a számítógépes programalkotás, fordítás, átdolgozás létrehozása, illetve az erre irányuló kötelezettség jelenti. A másik fontos dolog, amely a jogalkotásban gyakori problémák forrása, a közvetett tárgy, magának a szoftvernek a meghatározása.

A számítógépes programalkotások jogi védelmével kapcsolatban a korábbi szerzői jogi törvényünket módosító 15/1983. (VII.12.) MM rendelet megjelenését megelőzően a jogtudósok között jelentős viták folytak.

Az egyik álláspont képviselői szerint a szoftver a technika területére tartozik, oltalmát tehát a szabadságom intézménye keretében kell megoldani. Az oltalommal kapcsolatos esetleges nehézségekre pl. újdonságvizsgálat, a felhasználás ellenőrzése, az volt a válasz, hogy ilyen jellegű problémák más találmányfajták (pl. mikrobiológia) területén is felmerülnek. Néhány – elsősorban angolszász – ország jogalkalmazási gyakorlatában kitapintható irányzatok is a szoftver szabadalmazhatósága mellett érveltek.

A másik álláspont szerint a szoftver lényege elsősorban matematikai jellegű alkotás, fogalmilag tehát kívül esik a technika területén, ezért nem tartozhat a szabadalmazható találmány kategóriájába. Alkotásjellege másrészt nem vitás, s ezért a szellemi alkotások legszélesebb körű oltalmát biztosító jogintézmény a szerzői jog védelme alá helyezhető.¹²

¹² LONTAI Endre, *Szellemi alkotások joga. Szerzői jog és iparjogvédelem*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó 1994.

A szoftver mint szerzői mű meghatározásakor a nemzetközi szerződéseink fontos szerepet játszanak, hiszen bennük találhatjuk meg a szoftver fogalmára vonatkozó meghatározásokat.

A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény a számítógépes programok és adatállományok területén nem határozza meg a programok fogalmát, csupán kijelöli a védelemben részesülő alkotások tárgyi körét. Akként rendelkezik, hogy a számítógépes programok a Berni Konvenció (1971) szerint irodalmi művekként akár forrás kód, akár tárgyi kód formában védettek.

Utalhatunk a továbbiakban a korábban már megemlített USA és Magyarország közötti megállapodásra¹³, amely a védelemben részesülő művek felsorolása során külön nevesíti a számítógépi programalkotásokat, bármely módon, akár forráskódban, akár tárgyi kódban rögzítettek is (beleértve a felhasználói programokat és operációs rendszereket egyaránt), valamint a számítógéppel vagy a számítógép segítségével alkotott műveket, és mindezeket az irodalmi alkotásokat az 1975. évi 4. tvr. alapján megillető oltalomban rendeli részesülni.

Hasonló meghatározást ad az Európai Közösségek által kibocsátott szoftver-irányelv. A számítógépi programalkotások akkor minősülnek szerzői műnek, amennyiben eredetiek, tehát alkotójuk saját szellemi alkotásának tekinthetők. Ezen túlmenően semmilyen más ismerv alkalmazása nem szükséges a védelem alatt állásukhoz, mondja ki az Európai Közösségek Tanácsának 1991. május 14-i, 91/250 (EGK) számú irányelv fogalom-meghatározása. Ezen művek oltalma pedig az irodalmi alkotások területén hatályos Berni Konvenció, azaz a 1975. évi 4. tvr. értelmében meghatározott védelem szerint alakul.

Az irányelv ehhez annyit tesz még hozzá, hogy az általa nyújtott védelem kiterjed a komputerprogramok minden kifejezési formájára. Azok a gondolatok és alapelvek azonban, amelyek egy komputerprogram bármely elemének alapjául szolgálnak, beleértve az interface alapjául szolgáló elképzeléseket, alapelveket is, nem részesülnek az irányelv szerint szerzői jogi védelemben.

E rendelkezés funkciója kettős. Egyrészt a Bizottság 1988-as Zöld Könyvében, majd az azt pontosító 1990-es Munkaprogramban rögzítetteknek megfelelően kijelöli a tagállamok számára a harmonizáció jogági kereteit. Az ún. Zöld Könyv is egyértelművé tette, hogy a sui generis szabályozás lehetőségét elvetve a szerzői jog normarendszerét tekinti a szoftver-termékek megfelelő oltalmi eszközének. A dokumentum azonban – éles kritikákat kiváltó egyéb hiányosságai mellett – a tagállamokra bízta annak eldöntését, hogy a számítógépi programokat az irodalmi művek analógiájára a közvetlen szerzői jogi, avagy csupán a szerényebb alkotás-szintet kifejező rokonjogi védelemre tartják-e alkalmasnak.

A Berni Unió Egyezmény azonban az irodalmi művekre vonatkozóan részleteiben nem határozza meg az oltalom kritériumait. A nemzeti szerzői jogi jogszabályok is hagyományosan tágra szabják kereteiket, többnyire az alkotás individuali-

¹³ Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és az Amerikai Egyesült Államok Kormánya között a szellemi tulajdonról, Magyar Közlöny 1993/173.

tására helyezvén a hangsúlyt. A bíróságok pedig helyenként e törvényhozói technika adta lehetőséggel élve – olykor a jogalkotói akarattal szemben – további feltételek felállításával szűkítették a jogvédelemben részesülő művek körét.¹⁴

Az Irányelvben a szoftver tárgyának meghatározása során a Berni Unióra történő utalással több évtizedes vita záródik le. Ezzel gyakorlatilag megtörtént a szoftverek jogi védelmének beillesztése e nemzetközi jogrendszerbe. A védelem feltétele az irányelv szerint egyéni alkotás létrehozása, azaz a védelmet igénylő komputerprogramnak a programszerző saját szellemi alkotása eredményének kell lennie. Egy komputerprogram minőségi vagy esztétikai előnyei nem játszanak lényeges szerepet a jogi szempontból szoftverként való minősítésben. Az irányelv kifejezetten így fogalmaz, a védelemre alkalmasság meghatározásakor semmi más kritérium nem alkalmazható (az egyedi, önálló jellegen kívül).

Csak a program egyedi kifejezési formája kap védelmet, a szerzői jogi védelem ezért nem terjed ki azon elképzelésekre és alapelvekre, melyek egy program alapját képezik, különösen a szoftver logikája, algoritmusai és programnyelvei szabadok.

Az „inakszo-program” ügyben hozott döntés indokolásában a bíróság kifejtette, hogy a számítógépi programok szerzői jogi oltalmának alsó határaként az információknak és utasításoknak az átlagos programozói ismereteket meghaladó színvonalúnak kell lennie. Ez azonban a gyakorlat számára megnehezítette volna a jogszabályok alkalmazását, túl magasra tette azt a követelményszintet, amit a programozónak teljesítenie kellene.

Le kell szögezni, hogy bár nemzetközi mértékben is elsőként szabályozta a hatályos magyar jogalkotás a szoftvereket, nem tartalmaz egzakt szoftverfogalmat a jogszabály. Hasonlóképpen a WTO Egyezményhez csupán annyit mond az 1. § (2. bekezdés c) pontjában, hogy szerzői jogi védelemben részesül a számítógépi programalkotás és a hozzá tartozó dokumentáció (a továbbiakban: szoftver) akár forráskódban, akár tárgykódban vagy bármilyen más formában rögzített minden fajtája, ideértve a felhasználói programot és az operációs rendszert is.

A fogalommeghatározás módja miatt a gyakorló szakembernek nem maradván más megoldás, a szerzői mű általános fogalmából kell kiindulnia a védelem közvetett tárgya kérdésében.

Korábbi 1969. évi III. törvényünk a szerzői jogról akként rendelkezett, hogy a törvény védi az irodalmi, tudományos, művészeti alkotásokat. A törvény ezen az elég tág körű fogalmazáson kívül nem adott közelebbi meghatározást a szerzői mű fogalmára, annak tartalmát jobbra a (bírói) gyakorlat alakította ki. Kiemelendő a törvény fent említett szabályából az irodalmi alkotás eleme, arra tekintettel, hogy a szoftver irányelv a számítógépes programalkotásokat irodalmi műként való védelemben részesíti. Másrészt a törvény végrehajtásáról szóló rendelet a fenti jogszabályhely konkretizálásakor szintén egy sorban említette a számítógépes programalkotásokat a többi irodalmi művel. A fent említett jogszabályhely azoknak az

¹⁴ BÉRCZESI, i. m.

elsődleges szellemi alkotásoknak a védelmét biztosította, amelyek egyedüli, önálló, ha úgy tetszik kivételes alkotások. Az úgynevezett szekunder jogok, mint a rokonjogok és a szomszédos jogok védelméről a törvény csak a későbbiekben és a többi alkotástól eltérő módon rendelkezett. A szoftverek védelme tehát a jogalkotói fogalmazásból megállapíthatóan elsődleges feladata volt a törvényhozónak. Jelenleg hatályos szerzői jogi törvényünk a szoftver fent idézett fogalmi körülhatárolását a többi szerzői mű között kiemelve, nevesítetten említi. Ezzel gyakorlatilag megtörtént a szoftver jogi védelmének törvényi szintű biztosítása.

A bírói joggyakorlat a szerzői mű fogalmának kialakításakor esetről-esetre, a konkrét körülményektől függően alakította ki a mára már kikristályosodott álláspontját. A bíróságok az eseti döntések során fokozatosan mondták ki, hogy szerzői jogi védelemben részesül minden olyan mű, amelynek formáján az alkotó szellemi tevékenységéből fakadóan az eredetiség jegyei felismerhetőek, függetlenül attól, hogy a műalkotás milyen esztétikai értékelést vált ki.¹⁵ A gyakorlat tehát nem az alkotás és az azt felhasználó, illetve befogadó közötti kapcsolatra helyezi a hangsúlyt, hanem a szerző és a mű közötti viszony kreatív jellegét kívánja meg. Ennek alapján közvetlen felhasználásra önmagában nem alkalmas alkotások is szerzői jogi védelemben részesülhetnek. A gyakorlat a számítógépi programfejlesztő folyamat tekintetében megállapította, hogy e folyamat egyes elkülöníthető szakaszai is létrehozhatnak olyan önálló alkotásokat, amelyek külön szerzői jogi oltalomban részesülhetnek.¹⁶ Eszerint az oltalmazott művek körébe tartoznak az eredetiséggel rendelkező részművek is, ha azok önálló, kreatív gondolati tartalmat hordoznak.

A tudományos élet szakemberei hasonlóképpen gondolkodnak, amikor a szerzői alkotás fogalmát úgy határozzák meg, mint az irodalom, tudomány vagy a művészet körébe eső, rendszerint valamilyen formában rögzített, egyéni, eredeti gondolatot.¹⁷

A szoftverek közelebbi fogalmi meghatározása esetében nehéz helyzetben vagyunk: a védelem tárgya az új szerzői jogi törvény esetében maga a program, és a hozzá tartozó dokumentáció, akár forráskódban, akár bármilyen más (pl. írásbeli) formában rögzített minden fajtája, ideértve a felhasználói programot és az operációs rendszert is. A törvény általános követelményként változatlanul, de *expresis verbis* az egyéni eredeti jelleget követeli meg. Külön kimondja, hogy a mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzők, vagy az alkotás színvonala a szerzői mű védelme kapcsán nem lehet követelmény.

A szoftver csatlakozó felületének vonatkozásában a törvény utal azon szabályára, miszerint ötlet, elgondolás, eljárás, működési módszer vagy matematikai művelet nem lehet szerzői jogvédelem tárgya. Ugyanakkor védelemben részesülnek a szoftvernek az eredeti programnyelvtől eltérő programnyelvre történő átírásai is.

¹⁵ BH1980. 332.

¹⁶ BH1993. 545.

¹⁷ CSÉCSY György, *A szellemi alkotások joga*, Miskolc, Novotni Kiadó, 1998.

A Szerzői Jogi Szakértő Testület e téren keletkezett állásfoglalásában a szoftver fogalmával kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy önálló szellemi alkotásként általában a számítógépi kezelésre alkalmas feladat feltárását, a feladatnak a gép által megkövetelt korrektséggel való megfogalmazását, a matematikai modell elkészítését, és végül az algoritmus, azaz a gépi eljárás kidolgozását követelte meg, míg az egyéb műveleteket, pl. a számítások elvégzését az ún. rutinmunka körébe sorolta.¹⁸

Egyes szakemberek a szoftver részeit a következőkben állapították meg: a szoftver általában három fő részből áll

- a forrásprogramból (kódból),
- a tárgyi programból (kódból), és a
- kísérő anyagból (hozzátartozó dokumentációból).

A kísérő anyag, mint írásmű is védelem alatt áll, így az üzemképes számítógépi program létrejötte nem feltétele a védelemnek (pl. előkészítő anyag).¹⁹

Mások a szoftver alkotóelemeinek körét tágabban vonják meg és a következőkben látják:

- a) tervezési, koncepcionális megfelelés a rendeltetéséhez igazodóan,
- b) az algoritmus megfelelése, mellyel a program képes lesz betölteni az alapvető funkcióit,
- c) az igénylistának való megfelelés,
- d) teljes felhasználói dokumentáció,
- e) megfelelő biztosítékok a téves használat következményeivel szemben is.²⁰

Egy eseti döntés értelmében a számítógépi programfejlesztő folyamat egyes elkülöníthető szakaszai is létrehozhatnak olyan önálló alkotásokat, amelyek külön szerzői jogi oltalomban részesülhetnek.²¹ Az „interface” szerzői jogi oltalmáról a Szerzői Jogi Szakértő Testület oly módon foglalt állást, hogy az a szoftver része, és a magyar és külföldi szerzői jog nemcsak a teljes művet részesíti védelemben, hanem annak részeit, részleteit, a kidolgozás során létrejött lépcsőit is védelmezi, amennyiben azok önálló, eredeti jelleggel rendelkeznek. Az interface alkotói tevékenység eredménye, a szoftver részét képezi, bizonyos esetekben azonban önállóan is felhasználható, tehát az előadottak alapján az eredeti jelleg fennállása esetén szerzői jogi védelem alatt áll.²²

A szerzői művek körében az általános szabályok között az új szerzői jogi törvény hatálya kapcsán a jogszabály a külföldi jogrendszerekre és a magyar jogrendszer részét képező nemzetközi szerződésekre is tekintettel tartalmazza azt a szabályt, amely szerint olyan műre, amely először külföldön került nyilvánosságra, a

¹⁸ SzJSzT 2/1973., 25.P.27.228/1972. számú állásfoglalása.

¹⁹ PÁLOS György, *A szoftver és a szerzői jog*, Ügyészek Lapja, 2/96.

²⁰ GYERTYÁNFY Péter, *A számítógépi programok és elektronikus adattárak szerzői joga*, Kandidátusi értekezés, Kézirat, 1989.

²¹ BH 1993. 545.

²² SzJSzT 3/94., Fővárosi Bíróság 8.P.25.250/1992.

törvényben meghatározott védelem csak akkor terjed ki, ha a szerző magyar állampolgár, vagy ha a szerzőt nemzetközi egyezmény, illetőleg viszonyosság alapján a védelem megilleti. A jogalkotók szándéka az új jogszabály megalkotáskor a nemzetközi jogok közötti összhang megteremtésére is kiterjedt. Látható, hogy a magyar törvény megfelelően alkalmazza a honosság elvét, miszerint a szerzői mű akkor részesül védelemben, ha magyar állampolgár alkotta meg, ugyanakkor a nemzetközi elvárásoknak megfelelően elismeri és lehetővé teszi a jogi védelmet abban az esetben, amikor az nemzetközi szerződésből kifolyó kötelessége az államnak.

Végül egy felsorolással zárom ezt a témát, amely a szoftverek csoportosítását tartalmazza. A szoftverek között eszerint megkülönböztethetünk:

a) kereskedelmi programokat, azaz az olyan típusúakat, ahol a program a klasszikus kereskedelmi csatornákon át – rendszerint az adott országban kijelölt disztribútorokon keresztül – jut el a felhasználóig, és amelyeknél közös jellemző, hogy a felhasználó mindig kap a program mellé papír alapú dokumentációt is, illetve felhasználási szerződést és regisztrációs kártyát,

b) osztott használatú, ún. „shareware software”-eket, amelyek tipikusan nem a hagyományos kereskedelmi forgalomban értékesülnek,

c) nyilvános programokat (public domain software), melyek a legszabadabban terjeszthetők, használhatóak, módosíthatóak, szerzőjük rendelkezése nélkül,

d) a szabad programokat (freeware software), amelyek továbbra is, tehát a szabad felhasználás ellenére, a szerző rendelkezése alatt állnak, mely jogát kifejezetten fenntartja, illetve

e) másolt programokat (copylefted, avagy GNU software), melyek jogellenes módon kerülnek terjesztésre.²³

A következőkben a jogviszony tartalmával kívánok foglalkozni, azzal, hogy a felek a jogviszony teljesítése körében egymás felé milyen szolgáltatásokkal tartoznak, illetve milyen követeléseik lehetnek.

E körben mindenekelőtt azt szükséges leszögezni, hogy a munkáltatóra a felhasználás körében csupán a szerző vagyoni jogai szállnak át. A személyhez fűződő jogok továbbra is a szerzőt illetik meg, így a szerző jogosult követelni nevének feltüntetését (névjog), az integritás megőrzése érdekében fellépni, dönteni arról, hogy nyilvánosságra hozza-e művét vagy sem.

A munkáltatónak a jogviszony során főkötelezettsége a szoftver létrehozása, e körben utalnunk kell a már előzőekben a munkaköri kötelezettség, illetve a szolgáltatási jelleg kapcsán kifejtettekre. A feleknek a jogviszony létesítésekor pontosan körül kell írniuk azt a feladatkört, amely a munkavállaló kötelezettségét fogja képezni, a munkaadónak szóban, vagy írásban célszerű kifejezett tájékoztatást adni a munkakör jellegéről. Amennyiben egy nagyobb olyan cég működésének keretében kerül sor munkaviszony létesítésére, amelynél külön szabályzatok vannak az egyes munkakörökre, a munkaadónak lehetővé kell tennie, hogy a munkavállaló ezeket a szabályzatokat megismerhesse.

²³ NIZALOWSKI Attila, *A számítógépi programalkotások fajtái*, Magyar Jog, 1995/9.

A munkáltatónak a munkaviszonnyal kapcsolatos legfőbb jogosultsága a díjazás iránti igényében jelenik meg. A munkavállaló szerző vagyoni jogai megítélésénél alapvető kérdés a munkavállalói szerzői díjrészesedés alapja. Ez valójában úgy is megfogalmazható, hogy mi tekintendő szerzői díjnak, hiszen a szoftver előállítása nemcsak szellemi ráfordítással, hanem jelentős költségekkel is jár. Másrészt a szoftverfelhasználási szerződésekben gyakran a szellemi terméken kívül másról – dologátadásról, szolgáltatásról – is szó van. Más szerzői művek esetén, például egy festményért kapott teljes vételár szerzői díj. A szoftver vonatkozásában e téren a bírói gyakorlatot kell segítségül hívni. A Legfelsőbb Bíróság a korábbi joggyakorlatban a következő megállapítást tette: „A munkavállaló szerzőt megillető díj alapjaként a szoftver (felhasználási) szerződésben kikötött ellenértéket kell figyelembe venni.”²⁴

A munkaviszonyban alkotott szoftver esetén a szerző a művet a munkavállaló eszközeinek, szellemi erőforrásainak felhasználásával, a munkáltató költségére és kockázatára, munkabér ellenében alkotja, ezért illeti meg a munkavállalót a szerzői díjnak csupán bizonyos hányada díjként. Az árbevételből így nem vonható le a gépidő költsége, az adóteher, a bérköltségek. A munkáltatói ráfordításokat inkább a mérték, a százalékos arány megállapításánál kell figyelembe venni, s így nem a díjalap, de a díjmérték munkáltatói szabályozásával kell az adóteljesítménnyel, az ösztönzéssel és a munkahelyi bérviszonyokkal összhangban lévő díjazást kialakítani.

Korábbi szerzői jogunk alapján a jogszabály különbséget tett aszerint, hogy a szoftverre felhasználási szerződések kötése a munkáltató feladatkörébe tartozik-e. Először tehát a feladatkör fogalmát kellett meghatározni, elkülönítve a működési kör fogalmától. Azt mondhatjuk, hogy a szoftverfelhasználási szerződések kötése akkor tartozik a munkáltató feladatkörébe, ha azt kifejezetten ilyen termékek, alkotások előállítására, forgalmazására, értékesítésére hozták létre. Az eligazítást az alapító jogszabály vagy intézkedés szövegében kellett keresni, esetenként lehetett irányadó a Szervezeti és Működési Szabályzat. A bírói gyakorlat ezzel kapcsolatosan olyan álláspontra helyezkedik, hogy e rendelkezések szövegét értelemszerűen a változott körülményeknek megfelelően kell alkalmazni. Adott esetben a Legfelsőbb Bíróság egy eredetileg mérőműszerek gyártására alapított gazdálkodó szervezetnél a feladatkörbe esőnek tekintette a műszereket irányító, azokkal együtt értékesített szoftverek terjesztését, eladását is. Amennyiben tehát a munkáltatónak feladatkörébe tartozik felhasználási szerződések kötése harmadik személlyel, a díj mértéke az egyébként a szoftverekre irányadó 10-30 %-nál kisebb is lehet, de ha nem tartozik a munkavállaló feladatkörébe ilyen felhasználási szerződés kötése, akkor a szerzői díj mértéke 10-30 % közötti lehet (az alap a szoftver termékre vonatkozó árbevétel – a korábban kifejtettek szerint). Munkavállalói konkrét szerzői díj meghatározása – a 10-30 % között, vagy a 10 % alatt – a munkáltató feladata. A szerzői díj 10 % alá történő csökkentésének a feladatkörön kívül még egy fontos

²⁴ Legfelsőbb Bíróság Pt. III. 20197/1985. 14.

feltétele van, ez pedig – a korábbi szerzői jogi törvény végrehajtására kiadott rendeletre is figyelemmel – a mű alkotásával kapcsolatos jelentősebb ráfordítás. Ezen utóbbi kijelentéssel kapcsolatban szükségesnek látszik a bírói gyakorlat értelmezéséről is szót ejteni. A Legfelsőbb Bíróság szerint a szoftver esetleges átdolgozásának a költségeit is a felhasznált mű alkotásához tartozó ráfordításnak kell tekinteni és ezt a díjazás mértékénél figyelembe kell venni.

A gyakorlatban nem ritkán előfordul, hogy a szerzői díjrészesedés több szerző között oszlik meg, mert a munkaviszonyban alkotott szoftver kollektív alkotás eredménye. Korábbi szerzői jogunk alapján abban az esetben, ha a munkáltató több munkavállalóját együttesen bízta meg az egész szoftver, annak minden fázisa elkészítésével, úgy azok szerzőtársaknak minősülnek és a díjrészesedés őket fejenként, egyenlő arányban illeti meg. Gyakrabban fordult elő az a sokkal ésszerűbb eset, amikor a szoftveralkotás egy-egy fázisának elvégzésére más-más személyek kapnak megbízást. E személyek közötti részesedés arányát a munkáltató határozza meg. Mindkét esetben lehetőség van arra, hogy a szerzők egymás között a szerzői díj elosztásának arányában ettől eltérően állapodjanak meg.

Szerzői díjrészesedés csak az alkotómunkában résztvevő szerzők, alkotók számára jár. Gyakran előfordul, hogy a szoftver végső formájának kialakítása szerzőnek nem minősülő ún. közreműködőtől is függ. A közreműködők díjazására a szerzői jogban szabályokat nem találunk. Az ilyen személyek szerzői díjból történő közvetlen részesedése mégis megoldható bizonyos esetekben: egyrészt ha a szoftver megfelel az újítás kritériumának is, párhuzamos jogvédelem is megvalósulhat, annak sincs jogi akadálya, hogy a dolgozók a munkajogtól, szerzői jogtól független, polgári jogi szerződéseket kössenek a szoftver létrehozásában, értékesítésében való együttműködésre.

A szerzői díjban való részesedés előző szerzői szabályaink szerint akkor vált esedékessé, akkor volt igényelhető, ha a szoftver ellenértéke, a szerzői díj a munkáltatóhoz beérkezett, és ettől számítva nyolc nap eltelt. A munkáltatónak ugyanis korábbi jogszabályunk alapján a szerzői díj felvételétől számított nyolc napon belül kellett a szerző részére befizetni a szerzői díj szerzőt megillető százalékát. A kifizetés határidejét azonban a munkáltató nyolc napon túlra is kitolhatta, illetve feltételhez köthette a munkaszerződésben, vagy „más alkalmas módon”. Ez a „feltétel” – egy 1991. évi eseti döntés alapján – amihez a kifizetést kötni lehet, nem állhatott ellentétben a szerzői díjazás jogszabályi feltételeivel, sőt nem lehetett a szerzőtől további érdemi teljesítést kérni. A hosszabb kifizetési határidők megszabásának lehetőségét a jogalkotó a szoftver sajátosságai miatt adta. Az adatgyűjtés, adatellenőrzés itt általában hosszabb folyamat, mint az egyéb szerzői műfajoknál.

Korábbi törvényünkhöz képest az új szerzői törvényben jelentős változások történtek a szerző díjazása területén. Mivel az új szerzői jogi törvény a szoftvereket szabályozó fejezetében nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket a szerzők díjazására, ezért e kérdés kapcsán a vagyoni jogoknál lefektetett általános szabályok az irányadók. A hatályos szabályok alapján a szerzőt a felhasználásra adott engedély fejében – amely a munkaviszonyban történő alkotások esetében automatikusan, a

törvény erejénél fogva száll át – a felhasználáshoz kapcsolódó bevétellel arányos díjazás illeti meg. Ezzel a szabállyal a törvény a konkrétan számszerűsíthető díjazási viszony mellett tört lándzsát. A díjazásról csak kifejezett lemondó nyilatkozattal lehet érvényesen lemondani.

A szabályozásnak talán legfontosabb eleme a felhasználás során elért bevételhez kapcsolódó arányos díjazás. A jogalkotó egy meglehetősen nagyfokú bizonytalansági elemet tartalmazó tényezőt iktatott a törvény szövegébe. A felhasználással elért bevételt az alkotás létrehozására szerződő felek csak becsülni tudják a jogviszony létrehozatalakor. Az így kikötött szerzői díj előfordulhat, hogy túlzottan alacsony vagy magas lesz, hiszen a felhasználás során elért bevétel rendkívül sok tényező kérdése: függ a piaci helyzet alakulásától, a piaci szereplők egymáshoz való viszonyától és még sok minden mástól, ami befolyásolhatja a keresletet.

Az arányos díjazás a felhasználáshoz kötődő bevételhez, mint objektív tényhez köthető, annak százalékos arányában jeleníthető meg, azonban a kulcsok mértékének előzetes meghatározása, kikötése a szerződés teljesítése során több nézeteltérésre adhat okot. A gyakorlatban ezzel kapcsolatban egy eseti döntés kapcsán előfordult, hogy a kiadói szerződésben az eladási ár meghatározott százalékaiban megjelölt szerzői díjnál nem a ténylegesen eladott kópiákból származó, hanem a „piacra dobott” kópiák száma alapján járó jogdíjat ítélte meg a szerzőnek, az adott esetben a kockázatviselést egyértelműen a felhasználóra hárította.²⁵ Egy kiadói szerződés kapcsán a szerzői díjra vonatkozó értelmezésénél az eseti döntés azt állapítja meg, hogy a szerzői díj nyereség függvényében való megállapítása nem eredményezheti a nyereség elmaradása esetén a szerzők díjazásának elmaradását. Ehhez ugyanis a szerzőknek a nyereség elmaradásának esetére a díjazásról kifejezetten le kellett volna mondaniuk.²⁶

A bevételarányos díjazás körében szintén komoly gondokat okozhat az alkalmazott díjkulcsok utólagos módosításának esete. A gyakorlatban, különösen a szoftver „iparág” esetén, gazdasági helyzetünk miatt gyakran előfordul, hogy a gazdálkodó szervezetek nem adnak mindenről számlát, vagy a számlán esetleg nem a tényleges árat tüntetik fel. Ilyen esetekben rendkívül megnehezül a tényleges felhasználásból származó bevétel pontos meghatározása. A díjazás körében célszerű továbbá tisztázni azt is, hogy a díjazást a bruttó vagy a nettó bevétel alapján kell-e számítani.

Speciális szabály a szoftverfejlesztés esetében, hogy a szerzőt megfelelő díjazás nem illeti meg abban az esetben, ha a munkáltató a felhasználásra másnak engedélyt ad vagy a művel kapcsolatos vagyoni jogokat másra átruházza. Nem lehet továbbá alkalmazni azt a szabályt sem, miszerint a szerző a munkáltató jogszerzése esetén is jogosult marad arra a díjazásra, amely e törvény alapján a felhasználás jogának átruházását követően is megilleti.

²⁵ BH 1993. 227.

²⁶ BH 1992. 633.

A munkaviszonyban alkotott szerzői művet, azaz a munkaviszony eredményét, a szerzőnek be kell mutatnia a munkáltatónak. A szoftverfejlesztő a program készítése közben is köteles felvilágosítást adni a munkáltatónak, azonban azt maga döntheti el, mikor adja át az elkészített szoftvert. Az átadáshoz komoly jogi következmények fűződnek: az új szerzői jogi törvény kimondja, hogy az átadás a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulásnak minősül a szerző részéről, másrésztől – implicite következve a szabályozás jellegéből – a munkáltató az átadás után jogosult hasznosítani a művet.

Magától értetődő, hogy miután a szoftverfejlesztő átadta az általa kifejlesztett szoftvert, a program felett továbbiakban csak korlátozott jogokat gyakorolhat, hiszen a vagyoni jogok az átadással a munkáltatóra szállnak, azokat ő gyakorolhatja. A szerző személyes jogai megmaradnak e körben. A szerzői jogi törvény abban az esetben, ha a munkáltató élve jogaival megváltoztatja az átadott művet, feljogosítja a munkavállaló szerzőt, hogy követelhesse nevének mellőzését a megváltoztatott művön. Ez a szabály a gyakorlatból került át a törvény szövegébe, és azon esetek körében kíván eligazítást adni, amikor a munkáltató a szerző foglalkoztatásával csak a nevét kívánja megvásárolni, nem pedig a szaktudását.²⁷ A mű megváltoztatására azonban a munkáltatónak a munkaviszonyból folyó kötelezettség alapján készült műveknél is csak akkor van lehetősége, ha arra a munkaviszonyból eredő jogosultsága kiterjed.

Előfordulhat az az eset, hogy az átadott programot a munkáltató nem kívánja hasznosítani. Ebben az esetben a szerzői jogokat – korábbi szerzői jogunk szerint – a munkavállaló szerző gyakorolhatta, immáron a munkavállalói jogosultságok korlátai nélkül. A korábbi szerzői jogi törvény kapcsán egy esti döntés kimondta, hogy a munkavállaló jogait ilyenkor csak a munkáltató működési körén kívül gyakorolhatja és a munkáltató előzetes hozzájárulására volt szükség. A munkáltató a gyakorlatban a hozzájárulását csak alapos okból tagadhatta meg.

A jelenlegi szerzői jogi törvényünk nem rendelkezik kifejezetten. A hatályos jogszabály szerint az átadással, a munkaviszonyra, illetve a munkaviszony jellegű jogviszonyokra tekintettel, külön szerződési szabályozás nélkül átszállnak a felhasználói jogok a munkáltatóra. Ennek értelmében a munkáltató jogosult dönteni arról is, hogy kívánja-e hasznosítani a számítógépes programot, avagy sem. Ez mindenképpen kedvezőtlen helyzetet teremt a szerző részére, hiszen szerzői jogunkban alapelv, hogy a szabályokat kétség esetén a szerző javára kedvezőbb módon kell értelmezni. Érdemes lenne korábbi jogszabályunkhoz hasonlóan valamilyen rendelkezni arról a ritkán előforduló, de lehetséges esetről, amikor a munkáltató nem kíván élni a felhasználás jogával, de erről kifejezetten nem nyilatkozik.

A munkáltató legfontosabb jogosultsága a felhasználási szerződés megkötése. Korábbi szerzői jogunk idevágó szabályai szerint a felhasználási szerződést a jogszabály által meghatározott esetekben csak az erre hivatott szervezettel, illetve szervezet útján lehetett megkötni. Ez az ún. kollektív jogérvényesítési rendszer azt

²⁷ BH 1997. 19.

jelentette, hogy csak az arra hivatott szerveken keresztül, a szervek működéséről szóló jogszabályok kogens normái között lehetett a szerzői jogokat érvényesíteni. Ezen túlmenően, azokban az esetekben, amelyek nem voltak leszabályozva, a felhasználási szerződés feltételeit – a törvényben megszabott korlátok között – a felek állapíthatták meg. Figyelemreméltó az a jogalkotói megfogalmazás, miszerint a felek csak a törvény keretei között állapíthatták meg a szerződési feltételeket. A szerző hátrányára azonban már ekkor sem lehetett eltérni a törvény olyan szabályától, amely a szerző érdekének védelmét szolgálta, ugyancsak nem volt helye eltérésnek a törvény alapján kibocsátott jogszabály olyan rendelkezésétől, amely az eltérést megtiltotta. Az ezekbe a rendelkezésekbe ütköző szerződési kikötés semmis volt; helyébe a jogszabály megfelelő rendelkezése lépett. A felhasználási szerződések megkötése körében kötelező írásbeliség érvényesült, amely nagyban megkönnyítette a jogalkalmazók feladatát. A felhasználó csak akkor szerezhette kizárólagos felhasználási jogot, ha azt a szerződésben kifejezetten kikötötték. A felhasználó jogait csak a szerző beleegyezésével ruházhatta át. Ha a szerző a mű felhasználásához hozzájárult, a felhasználáshoz elengedhetetlen vagy nyilvánvalóan szükséges, a mű lényegét nem érintő változtatásokat köteles volt végrehajtani; ha e kötelezettségének nem tett eleget, vagy nem tudott eleget tenni, a felhasználó a változtatásokat hozzájárulása nélkül is végrehajthatta.

Hatályos szerzői jogi jogszabályunk a kogens előírásokat tartalmazó jogszabályok alkalmazásától eltávolodva áttért a piaci viszonyokhoz jobban alkalmazkodó diszpozitív szabályozáshoz. Az új törvény szerint a felhasználási szerződés alapján a szerző engedélyt ad művének a felhasználására, a felhasználó pedig köteles ennek fejében díjat fizetni. Az új jogszabály méltányolandó módon hatályon kívül helyezte az egyes műtípusokra korábban alkalmazott ágazati rendeleteket, és megteremtette a többé-kevésbé műfajtól független, általános és alapvetően diszpozitív szabályozási keretet szerző és felhasználó viszonyára. Ez nem jelenti azt, hogy ne maradvának műfajspecifikus szabályok (pl. film, szoftver, kiadói szerződés), ezek azonban a törvényben külön részben kaptak helyet. Felhasználási szerződést minden olyan esetben egyedileg kell kötnie a leendő felhasználónak a szerzővel vagy szerzői jogosulttal, amikor a felhasználás nem tartozik a felhasználási jog korlátait képező valamely esetkörbe. Bizonyos esetekben az engedélyre egyáltalán nincs szükség (pl. a védelmi idő lejártá után, szabad felhasználás esetén), míg más esetekben főleg az egyedi engedélyezés nehézségei miatt, a felhasználó egyedi engedély nélkül, csupán meghatározott jogdíj megfizetése ellenében jogosulttá válik a felhasználásra. A díjigény érvényesítése ilyenkor általában közös jogkezelés keretében történik. Az új szerzői jogi törvény a szomszédos jogi jogosultaknál is a szerzőkre vonatkozó engedély alóli kivételek megfelelő alkalmazását rendeli. Vagyis ahol a szerzői mű felhasználása engedély nélkül jogszerű, ott a szomszédos jogi teljesítmény sem lehet engedélyhez kötött.²⁸

²⁸ 1999. évi LXXVI. tv. Kommentár

A diszpozitivitás elvének megfelelően a felhasználási szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg. A felhasználási szerződésre vonatkozó rendelkezésektől egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény vagy más jogszabály az eltérést nem tiltja. Ha a felhasználási szerződés tartalma nem állapítható meg egyértelműen, a szerző számára kedvezőbb értelmezést kell elfogadni. A felhasználási szerződés csak kifejezett kikötés esetén ad kizárólagos jogot. Kizárólagos felhasználási engedély alapján csak a jogszerző használhatja fel a művet, a szerző további felhasználási engedélyt nem adhat, és maga is csak akkor marad jogosult a mű felhasználására, ha ezt a szerződésben kikötötték.

A kizárólagos felhasználási engedélyt tartalmazó szerződés megkötése előtt adott nem kizárólagos felhasználási engedély fennmarad, kivéve, ha a szerző és a felhasználásra nem kizárólagos jogot szerző felhasználó közötti szerződés eltérően rendelkezik. A felhasználási engedély korlátozható valamely területre, időtartamra, felhasználási módra és a felhasználás meghatározott mértékére.

Új szabályaink igen előrelátóan a törvény hatályával kapcsolatban is tartalmaznak fontos rendelkezéseket, amikor kimondják, hogy jogszabály vagy a szerződés eltérő szabálya hiányában a felhasználási engedély a Magyar Köztársaság területére terjed ki, és időtartama a szerződés tárgyát képező műhöz hasonló művek felhasználására kötött szerződések szokásos időtartamához igazodik. Ha a szerződés nem jelöli meg azokat a felhasználási módokat, amelyekre az engedély vonatkozik, illetve nem határozza meg a felhasználás megengedett mértékét, az engedély a szerződés céljának megvalósításához elengedhetetlenül szükséges felhasználási módra és mértékre korlátozódik. Semmis a felhasználási szerződésnek az a kikötése, amellyel a szerző meghatározatlan számú jövőbeli művének felhasználására ad engedélyt.

A felhasználási szerződések körében főszabályként továbbra is fennmaradt az írásbeliség alkalmazását előíró szabályozás. Egy kivételes esetet azonban megfogalmaz a törvény, amikor kimondja, hogy nem kötelező a szoftver felhasználására vonatkozó szerződés írásba foglalása a szoftver műpéldányának kereskedelmi forgalomban történő megszerzése esetén.

A törvény a szerzői jogok széleskörű védelmének érdekében úgy rendelkezik, hogy a felhasználó az engedélyt harmadik személyre csak akkor ruházhatja át, illetve csak akkor adhat harmadik személynek további engedélyt a mű felhasználására, ha azt a szerző kifejezetten megengedte. A felhasználási engedély a felhasználó gazdálkodó szervezet megszűnése vagy szervezeti egységének kiválása esetén a szerző beleegyezése nélkül átszáll a jogutódra. Ha a felhasználó a szerző beleegyezése nélkül ruházza át a jogait, illetve ad további felhasználási engedélyt, vagy ha a felhasználási engedély a szerző beleegyezése nélkül száll át, a felhasználó és a jogszerző egyetemlegesen felelnek a felhasználási szerződés teljesítéséért.

A polgári jog általános szabályai szerint a bíróság az új szerzői jogi törvény szerint módosíthatja a szerződést akkor is, ha az a szerzőnek a felhasználás eredményéből való arányos részesedéshez fűződő lényeges jogos érdekét azért sérti, mert a mű felhasználása iránti igénynek a szerződéskötést követően bekövetkezett

jelentős növekedése miatt feltűnően nagygyá válik a felek szolgáltatásai közötti értékkülönbség.

Az új szabályok szerint a szerző felmondhatja a kizárólagos felhasználási engedélyt tartalmazó szerződést, ha

a) a felhasználó nem kezdi meg a mű felhasználását a szerződésben meghatározott vagy – ennek hiányában – az adott helyzetben általában elvárható időn belül; vagy

b) a felhasználó a szerződéssel megszerzett jogait nyilvánvalóan a szerződés céljának megvalósítására alkalmatlan módon vagy nem rendeltetésszerűen gyakorolja.

A munkaviszonyban alkotott mű átadásával az általános vagyoni jogok átszállnak a munkáltatóra, így a többszörözés, terjesztés, nyilvános előadás joga, mű nyilvánosságához való közvetítésének joga, a terjesztés joga. Azonban a szoftverek esetében, tekintettel a számítógépes programalkotások műszaki sajátosságaira (így a könnyű másolhatóság, változtathatóság, más szerzői művektől eltérő kezelhetőség), a létrehozás céljára, speciális sajátosságok figyelhetők meg e téren. Ezeket a felhasználás korlátjaiként szokásos említeni, azaz itt a munkaviszony kapcsán a szerződésben részt nem vevő harmadik fél a felhasználó jogai kerülnek előtérbe.

A szoftver irányelv értelmében a beleegyezést igénylő cselekedetek, azaz a jogosult kizárólagos engedélye szükséges akkor, amikor egy komputerprogram fordításáról, átdolgozásáról, rendezéséről és más feldolgozásairól van szó, úgyszintén az elért eredmények sokszorosításáról, nem csorbítván azon személy jogait, aki a programot átdolgozta. Ide tartozik még az eredeti komputerprogram vagy annak kópiája nyilvános terjesztésének bármely formája, beleértve a bérbeadást is. Azonban kivételként megállapítja a jogszabály, hogy nincs szükség a szerző beleegyezéséhez, ha azok a szoftver rendeltetésszerű használatához szükségesek.

Korábbi szerzői jogi törvényünk a szoftverhez kapcsolódó ezen kérdésekről nem rendelkezett. Az új törvény kimondja, hogy a szerző kizárólagos joga nem terjed ki a többszörözésre, az átdolgozásra, a feldolgozásra, a fordításra, a szoftver bármely más módosítására – ideértve a hiba kijavítását is –, valamint ezek eredményének többszörözésére annyiban, amennyiben e felhasználási cselekményeket a szoftvert jogszerűen megszerző személy a szoftver rendeltetésével végzi.

A rendelkezés a munkáltató szempontjából két fontos dolgot jelenthet, egyrészt jogosítványt a szoftver átdolgozására, feldolgozására, a fordításra stb., másrészt azonban az ő hasznosítási jogának is fontos korlátját képezik a fenti szabályok, hiszen azok révén a rajta kívül álló személy is jogosult lesz az alábbi cselekményeket elvégezni.

A biztonsági másolat engedélyezésének követelményét a szoftver irányelv szintén tartalmazta. Az irányelv az egységes értelmezés igényével azon szándékát fejezi ki, miszerint a program behívása és futtatása, amennyiben ez egy jogszerűen megszerzett program kópiájának használatához szükséges, valamint a hiba-

kiigazítás szerződésileg nem tiltható meg.²⁹ A magyar szabályozás az európai követelményekkel összhangban szintén engedélyezi a szoftverek kapcsán biztonsági másolat készítését.

A jogszerű felhasználót illető jog továbbá az új törvényben a megfigyelés, működés tanulmányozása, betáplálás, futtatás, továbbítás, tárolás joga, amely a rendeltetésszerű használatot segíti elő.

A dekompiláció joga a felhasználók sokszorosítási és átdolgozási jogai körében az irányelv előkészítése során a komputerlobby által a legkeményebben vitatott kérdés volt. A Bizottság tervezete ezt a problematikát eredetileg az általános kartelljognak akarta átadni. A dekompiláció esetében abból kell kiindulni, hogy a szerzői jogi védelem számára elvileg hozzáférhetőnek kell lenni az interface-eknek is, de nem az alapjukul szolgáló alapelveknek. Mivel a szerző kizárólagos jogai ekként ezekre a programrészekre is kiterjednek – és mert az interface-ek a termékek (hard- és/vagy szoftver) köztes műveletvégző képessége, illetőleg kompatibilitása létrehozására használandók fel – szükséges a programkészítő abszolút jogainak korlátozása.³⁰

A magyar szabályozás ezzel kapcsolatban a következőket mondja ki:

A szerző engedélye nem szükséges a kód olyan többszörözéséhez vagy fordításához, amely elengedhetetlen az önállóan megalkotott szoftvernek más szoftverekkel való együttes működtetéséhez szükséges információ megszerzése érdekében, feltéve, hogy

a) e felhasználási cselekményeket a jogszerű felhasználó vagy a szoftver példányának felhasználására jogosult más személy, vagy az ő megbízottja végzi;

b) az együttes működtetéshez szükséges információ az a) pontban említett személyek számára nem vált könnyen hozzáférhetővé;

c) e felhasználási cselekmények a szoftvernek azokra a részekre korlátozódnak, amelyek az együttes működtetés biztosításához szükségesek.

A dekompiláció jogának azonban vannak korlátai is, hiszen méltánytalan lenne a jogalkotás részéről egy olyan szabályozás, amely teljeskörűen megengedné a felhasználóknak a visszafejtést, ezáltal ellehetetlenítve a programkészítő versenyben elfoglalt piaci pozícióját. A dekompiláció jogának korlátai között a következőket kell megemlíteni: a dekompiláció során megszerzett információ

a) nem használható fel az önállóan megalkotott szoftverrel való együttes működtetésen kívüli célra;

b) mással nem közölhető, kivéve, ha az önállóan megalkotott szoftverrel való együttes működtetés ezt szükségessé teszi;

c) nem használható fel a kifejezési formájában lényegében hasonló másik szoftver kifejlesztéséhez, előállításához és forgalomba hozatalához, sem pedig a szerzői jog megsértésével járó bármely más cselekményhez.

²⁹ BÉRCZESI, i. m.

³⁰ LEHMANN, i. m.

A bemutatott jogszabályváltozásokból kitűnik, hogy szerzői jogunk e dinamikusan fejlődő területén a szoftverfejlesztés körében, a munkaviszonyban megalkotott programok estében jelentős változások történtek. Bővült a jogalanyok köre és az egyes jogaik és kötelezettségeik körében is jelentős változások történtek, hiszen jelentősen kibővültek ezek a körök. Azonban fentiekből kitűnően a folyamatos fejlődés miatt a jogalkotásnak is fokozott figyelemmel kell kísérnie ezt a jogterületet. Azok a szabályok, melyekről fentebb szó esett, még nem meggyökeresedett normákat tartalmaznak, a gyakorlat a közeljövőben várhatóan sok olyan kérdést fog felvetni, amely e szabályok módosítását eredményezheti. A technika jelen állása mellett azonban azt mondhatjuk, hogy jelenlegi szabályozásunk, megfelelően az európai elvárásoknak, kielégítően védi a számítógépes programalkotók érdekeit.

A globalizáció gyermekei

1. Anómiás jelenségek változó világunkban

Az új évezred küszöbén az emberi kapcsolatok helyébe a birtokolható dolgok és gépek léptek. Ma a technika vívmányai élveznek elsőbbséget az emberi tényezővel szemben. Gyermekeink akaratlanul is a tömeghírközlés által irányított tömegkultúra fogyasztóivá válnak. Globalizálódó világunkban nemcsak a lehetőségeink sokszorozódtak meg, hanem a káros hatások is sokkal nagyobb eséllyel érhetnek minket. Az internet kinyitotta számunkra a világot, egyúttal olyan veszélyeket is rejt magában, amikre még nem vagyunk felkészülve. A cyber-crime is sok területen támad, a legnagyobb veszély azonban gyermekeinkre leselkedik, akik sok esetben a virtuális világban otthonosabban mozognak, mint a való világban. A globalizáció folytán látszólag otthonunk lett az egész világ, hiszen a világháló a Föld legtávolabbi pontjai között is képes kapcsolatot teremteni. Az internetes kapcsolatok azonban a valódi érzelmeket nélkülöző, felelősség nélküli ál-kapcsolatok.

Molnár Tamás (2000) szerint a technokrácia leplezi a társadalmi dekadenciát, a sok gép, a sok technikai eszköz eltakarja, hogy az emberek meg vannak fosztva belső életüktől. Az egyént elszakítják emberi kapcsolataitól, a hagyományoktól, a közösségektől. Azt az embert ugyanis, akinek nincsenek kötelékei, kapaszkodói, sokkal könnyebb manipulálni. A posztindusztriális világban a „hivatalos hedonizmus” (id. mű 131.) uralkodik. Molnár nagy veszélyt lát ebben, szerinte a kizárólag vágyaira bízott ember vadállattá válik.

Konrad Lorenz (1996) felhívja a figyelmet arra, hogy korszakunkban nem nemzedékről nemzedékre hagyományozódnak át a szokások. A fiatalok a világ különböző pontjain azonos divatáramlatok követői, s így módon a földrajzi távolságok ellenére jóval közelebb állnak egymáshoz gondolkodásmódban, viselkedésben, mint a saját felmenőikhez. Az internet, a műholdas tévéadások közvetítik a fiatalok felé a nemzetközi piac diktálta divatot. Molnár megfogalmazásában „a mindenütt jelenlevő gép hozzászoktatja az embereket, hogy a másikat csupán a pillanatnyi kielégülés eszközének tekintsék” (id. mű 210.). A mobiltelefon is e célt szolgálja szerinte, amikor beférkőzik a családokba, baráti társaságokba, és az otthon közterületé, tőzsdévé, információs központtá változtatja át.

Erőszak-klíma vesz körül minket. A társadalomban az erőszakos módszerek a siker szimbólumaként jelennek meg. A hétköznapi erőszak ma már olyannyira része lett az életnek, hogy sokan a társadalom természetes velejárójának tartják. A hétköznapi erőszak megnövekedése azonban deviáns jelenség, amely a társadalom

problémáira adott válaszként értékelhető. Az erőszak elterjedtsége a gyors gazdasági, társadalmi változások egyik következménye. E változások kihatnak a polgárok életmódjára, értékválasztására, szokásaira, céljaira. A versenyben egyesek felemelkednek, mások lesüllyednek. A *közép-kelet-európai régióban* anómiás viszonyokat teremtett a nyolcvanas évek közepétől elinduló gazdasági, társadalmi változás. A társadalom bizonyos csoportjaiban az egyéni életcélok összezavarodtak, a kilátástalanság érzése hatalmasodott el. A frusztráció pedig közvetve erőszaknövelő hatású. Az erőszak fokozatos és folyamatos terjedése azonban nem köthető régiókhoz, *globális jelenségről* van szó. A világ különböző pontjain, igen eltérő adottságú társadalmakban van jelen az irracionális, *öncélú erőszak*. Az eltérő viszonyok között léteznek olyan általános jelenségek, amelyek hasonló diszfunkciókat szülnek a társadalmak életében.

Az *Amerikai Egyesült Államokban* mondhatni „magán polgárháborúk” zajlanak. Egyes kutatók szerint a problémák erőszakos úton való megoldása Amerikában a vadnyugati hagyományokkal is magyarázható. Ezek közé sorolhatók a liberális fegyverviselési szabályok is. A szervezett bűnöző bandák a területfelosztó háborúk során véres harcokat vívnak egymással. Az új típusú szegények általában a nyolcvanas évek gazdasági válságának vesztesei. Körükben is terjed az erőszak. A kábítószer-kriminalitás és az erőszakos bűnözés között igen szoros a kapcsolat. Az amerikai fiatalok egy része a kilátástalan élethelyzetben, mintegy menekülésként fordul a drogok felé. A drogos életmód pedig közvetlenül vagy közvetetten belesodorja őket a bűnözés világába. Szinte hihetetlennek tűnik az európai ember számára, de az amerikai nagyvárosokban vannak olyan területek, ahol az iskolás gyermekek is úgy érzik, hogy nem ajánlatos fegyver nélkül iskolába menniük. A szegénynegyedekben a területek felosztásáért mindennaposak a bandaháborúk. A bandák nem törődnek azzal, ha a köztük folyó harcnak ártatlan járókelők is áldozatul esnek. A szegények által lakott gettókban szinte mindenkinek van köze valamilyen módon az erőszakhoz, vagy okozói, vagy elszenvedői annak, sok esetben pedig esetleges, hogy az adott helyzetben ki az elkövető és ki az áldozat. Egy Ugandából az USA-ba települt üzletember fiát egy 14 éves fiú lötte agyon, bandavezérének parancsára. A gyászoló apa így fogalmazott: a fegyver mindkét vége áldozatokat szed. Alapítványt hozott létre, amelynek fő célja az, hogy felhívja az amerikaiak figyelmét a fiatalok erőszakos magatartására és annak okaira. Meglátása szerint a gyermekek akkor válnak gengszterré, ha életük céltalan.

A Közel-Keleten található menekülttáborokban élő gyermekek helyzete hasonlatos a chicagói szegénynegyedekben élőkéhez. A menekülttáborokban és a nyomornegyedekben egyaránt sok a fegyver. A fiatalok sokszor állig felfegyverkeznek és egymással harcolnak. Éjszakánként magukra maradnak a nyomornegyedek lakói, ilyenkor nincsenek velük a szociális munkások. Éjszakánként így a helyi bandák veszik át a hatalmat. Chicagóban például előfordult, hogy a helyi bandák kijárási tilalmat rendeltek el éjszakára. (Család, gyermek, ifjúság 1997/1.).

Oroszországban a cári despotizmus, majd a szovjet diktatúra idején az állami erőszak rányomta bélyegét a társadalmi életre. Az intézményesített erőszak pedig

megerősítőleg hathat az állampolgárok erőszakos viselkedésére. A nyolcvanas években a termelés összeomlott, a lakosság jelentős része elszegényedett. Oroszországban több ezer szervezett bűnöző banda működik szoros kapcsolatot fenntartva a nemzetközi szervezett alvilággal. Az orosz kriminalitás sajátos részét képezi a gyermek- és fiatalkorúak bűnözése. Azokról a fiatalokról van szó, akik a Szovjetunió összeomlása után váltak tinédzserekké, s akik már nem tartoztak az úttörő- vagy komszomolmozgalom keretei közé. Velük nem foglalkoztak ifjúsági mozgalmak, szervezetek, nekik maguknak kellett létrehozni a saját csoportjaikat. Meier (1998) „az elveszett generációként” említi ezeket a fiatalokat, akik két világ határán állnak. Amíg a felnőtt társadalom a kapitalizmussal próbált meg ismerkedni, teljesen megfeledezett a gyerekeiről. Ezeket a fiatalokat senki sem ismertette meg az értékekkel, a tradíciókkal. Nincsenek illúzióik a társadalmat illetően és egyetlen dologért küzdenek: a túlélésért. Egyetlen megoldás tűnik számukra elfogadhatónak: csapódnivalamelyik városi bandához. Nem minden orosz fiatal tartozik a deviánsok közé, de egyre többen vannak, akik a perifériára szorulnak. A periférián élők közül lesznek „az utca katonái”, az ő életük jellemzője a drog és az erőszak.

Világjelenség, hogy a hagyományos erőszakos bűnözés mellett megjelennek az új típusú erőszakos bűncselekmények. Speciális területe az erőszakos bűnözésnek a szervezett bűnözéshez kapcsolódó erőszak: a leszámolások, a bérgyilkosságok, a különös kegyetlenséggel elkövetett emberölések, a védelmi zsarolások, a brutális pénzbehajtások. Az idegengyűlöletből fakadó erőszakos cselekmények, a futballhuliganizmus „véres csatározásai”, a városi fiatalok vandalizmusa is új formái az erőszakos bűnözésnek.

2. Erőszakos fiatalok Magyarországon

Somlai Péter (2000) úgy vélekedik, hogy a család intézménye nincs válságban, de sok családban van válság. E megállapítását arra alapozza, hogy máig nem született meg a család intézményének alternatívája. Giddens (2000) szerint a hagyományos család, amelynek válságáról most olyan sokan írnak, valójában az 1950-es végén kialakult családmoddell. Ez volt az az időszak, amikor már nem kizárólag a gazdasági érdekek voltak a döntőek a házasságkötésnél, hanem az érzelmeknek is szerep jutott, de még nem vált nagymértékben elterjedtté a nők munkába állása, nem volt nagy a válások száma. Giddens úgy látja, hogy az ötvenes évekbéli „boldog család” modell csak egy állomása a család intézménye fejlődésének. Az idillinek tartott családmoddell az ipari társadalmakban szükségképpen bomlott fel. A család azonban ma is létező intézmény, a legújabb magyar kutatások (például Pongráczné, S. Molnár kutatásai, 2000.) felhívják a figyelmet arra, hogy a gyermekek viselkedését legerőteljesebben ma is a családi normák határozzák meg. Ma is megállapíthatjuk, hogy a „családi nevelés a gyermekek szocializációjának legfontosabb színtere” (id. mű 63.). Elekes és Paksi (2000) a fiatalkori devianciákat értékelve (elsősorban az alkohol- és a drogfogyasztást kutatták) hangsúlyozták a szoros kapcsolatot a

csalásban előforduló és a gyermekek körében jellemző devianciák között. „A családi háttér itt vizsgált mutatói különbözőképpen, de egyértelműen összefüggést mutatnak a fiatalok fogyasztási szokásaival, pszichoszociális állapotával” (id. mű 179.).

A család válságával, a társadalom felbomlásával Fukuyama (2000) is foglalkozik. Úgy látja, hogy a bűnözés növekedésének, az erőszak elterjedésének ez a jelenség az egyik oka. Az egyént a társadalomhoz fűző kötelékek elszakadnak, eluralkodik a „társadalmi rendetlenség” (id. mű 55.). Hasonlóan Molnár Tamáshoz és Konrad Lorenzhez, Fukuyama is a posztmodern fogyasztói társadalom torz értékrendjében látja a káros változások okát: „Ha egy társadalom szerint 'nincs határ' a technológiai fejlődésben, akkor ott valószínűleg semmi másban sincsenek határok, így az egyén viselkedésében sem, és nő a bűnözés, felbomlanak a családok, a szülők nem teljesítik kötelességeiket gyermekeikkel szemben, a szomszédok nem figyelnek egymásra, és a polgárok nem vesznek részt a közéletben.” (id. mű 31.)

Magyarországon is megjelentek azok a rétegek, akik a társadalmi változások veszteségeinek érzik magukat, kevesebb szállal kötődnek a társadalomhoz, nincsenek olyan hagyományok, értékek, amelyek a közösséghez kapcsolnák őket. A hagyományos világ leomlott, az új világban pedig beilleszkedési zavarokkal küzdenek. A középrétegbeliek egy része csalódott, elégedetlen. A fiatalok jelentős része eleve esélytelenül indul, reménytelennek érzi helyzetét. Szegregációjuk és dezintegrációjuk egyenes következménye, hogy a társadalom normái már nem hatnak rájuk. Esetükben nem az erőszakot elutasító normák kerekednek felül, hanem az az új szemlélet, amely szerint a siker és az erőszak összekapcsolódik. Úgy ítélem meg, hogy a fent vázolt folyamat következménye a magyarországi erőszakos bűnözés minőségi változása is. Az „öncélú erőszak” manapság nem egy konfliktusfeloldó vagy szükségletkielégítő bűncselekményhez társul. A motiválatlan erőszak kifejezést azért nem tartom helytállónak, mert igen erőteljes motívum indítja az elkövetőket az erőszak alkalmazására. Ezeket az elkövetőket ugyanis az motiválja, hogy minél nagyobb gyötrelmet, szenvedést okozzanak a másiknak. Olyan új típusú elkövetők jelentek meg, akik abban lelik örömüket, ha látják mások testi és lelki szenvedését, akikben nincs a szánsalomnak egy szikrája sem. Ami igazán aggasztó, az az, hogy a fiataikorú, nem egy esetben gyermekkorú elkövetők jellemzője a súlyos agresszió. Egyes fiatalok nem ismerik a lelkiismeret-furdalást, a bűntudatot. Nekik nem annyira érzelmeik, mint inkább indulataik vannak. Ők azok, akik nem építeni, hanem pusztítani, rombolni akarnak. Szubkultúrájukban pedig státuszt vívnak ki ezzel a fajta viselkedéssel.

Kétféleképpen jelentkeznek az irracionális, öncélú erőszak a bűncselekmények elkövetése során. Az egyik esetben a hagyományos szükségletkielégítő bűncselekményekhez kapcsolódik, a rabláshoz, a nyereségvágyból elkövetett emberöléshez, vagy az erőszakos közöszlüléshez. Ezen cselekmények törvényi tényállásának megvalósulásához mindig szükséges az erőszak, vagy az ezzel való fenyegetés. Azonban az elmúlt években az tapasztalható, hogy az adott cselekmény megvalósításá-

hoz „feltétlenül szükséges” erőszakon túl, jóval kegyetlenebb, brutálisabb módon hajtják végre a cselekedeteiket az elkövetők.

Az „öncélú agresszió” másik megjelenési formája nem kapcsolódik valamely elsődleges szükségletkielégítő bűncselekményhez. Manapság nemegy esetben kizárólag az áldozat szenvedésének látványa miatt követnek el erőszakos bűncselekményeket az unatkozó fiatalok. Ma a fiatalok egy bizonyos csoportja számára az erőszak az „önmegvalósítás” eszköze, és a szabadidő eltöltésének „divatos” módja. Céltalanul járva-keelve az utcán ma már nem elégszenek meg az „egyszerű” garázdasággal, kötekedéssel. Többre vágnak, látni akarják, amint a nekik kiszolgáltatott egyén szenved, megalázkodni kényszerül.

Egyes társadalmi csoportok a konfliktusaikat nem ott és azzal szemben oldják fel, ahol és akivel kapcsolatban felmerült, hanem máshol. Ha társadalmi helyzetük, adottságaik folytán nem tudják vagy nem merik a konfliktus valódi vagy vélt okozójával szemben az érdekeiket érvényesíteni, másutt keresnek „áldozatot”.

Szükségleteik kielégítése, céljaik megvalósítása során pedig aránytalanul nagy erőszakot alkalmaznak. Maga az erőszak vált szükségletté a számukra. A saját szubkultúrájukban ugyanis ezzel szerezhetnek tekintélyt maguknak.

A magyarországi erőszakos bűnözést vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az 1990-es években jelentősen nőtt a gyermekkorúak és a fiatalkorúak aránya az erőszakos bűncselekményt elkövetők körében (Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya). A gyermekkorúak között kiemelkedően magas a rablások száma. Vavró István (1998) megállapítása szerint: „korspecifikus” bűncselekmény. Szintén a gyermekkorúak körében figyelhető meg a zsarolások számának megkétszereződése. A fiatalkorúak és a gyermekkorúak erőszakos bűnözési struktúráját összehasonlítva az tűnik ki, hogy a fiatalkorúak rablásban való részvétele nem olyan nagymérvű, mint a gyermekkorúaké. A Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya Tájékoztatójában (1998) a gyermek- és fiatalkorúak bűnözési adatait tette közzé. Mind a két korosztály esetében kiemelte a csoportos elkövetés nagy arányát, a gyermekkorúak megközelítőleg 80 %-a, a fiatalkorúak 73 %-a követi el csoportosan a bűncselekményeket.

A családi környezet nem jelenik meg egyúttal bűnözés ellen ható tényezőként, miként arról Vavró István (1998) is ír, a kriminogén családok bűnelkövetésre ösztönöznek. A gyermek- és fiatalkorú elkövetők több, mint 4/5-e szülői környezetben (vagy mindkét szülővel vagy az egyik szülővel) élt a bűncselekmények elkövetésekor.

Az erőszak sértettjeinél is változás következett be. A legnagyobb arányban a 25-29 év közötti férfiak váltak erőszakos bűncselekmény áldozatává. Növekedés figyelhető meg a 18-24 év közötti korosztály áldozattá válásában. A tanulók aránya a sértettek körében is nő. Hasonlóképpen emelkedik a foglalkozás- és munkanélküliek aránya az erőszakos bűncselekmények sértettjeinél.

A magyar társadalomban az alkoholfogyasztásnak régi hagyományai vannak, a problémáik valóságos megoldása helyett sokan fordulnak az alkoholhoz. A drog-

fogyasztás is egyre nagyobb gondot jelent társadalmunkban. Ma még azonban elsősorban az alkoholizmus minősül népbetegségnek. Ezzel is magyarázható, hogy oly sok kutatás folyt hazánkban az alkohol bűnelkövetést motiváló szerepéről.

A kábítószer-probléma új helyzet elé állítja a magyar társadalmat. A közeljövőben nem várható a jelenség mérséklődése, sőt valószínűsíthető, hogy egy ideig még további romlás következik be e téren. A nyugati tapasztalatok mutatják, hogy milyen komoly veszélyei vannak a kábítószer-fogyasztásnak és kábítószerkereskedelemnek. Az erőszak ugyanis nemcsak az alkohollal állhat szoros kapcsolatban, hanem a kábítószerrel is.

A nyolcvanas, kilencvenes években Magyarországon is valós veszélyként jelenik meg a kábítószer-bűnözés valamennyi válfaja. 1992-ben Lévay Miklós már kategorizálta a kábítószerhez kapcsolódó bűnözés típusait. A kábítószer-bűnözés kínálati és keresleti oldali bűncselekményekből áll. A kínálati oldal, azaz a kábítószer-kereskedelem tipikusan a szervezett bűnözés egyik ágát jelenti. A keresleti oldal kábítószer-bűnözése további típusokra oszlik, így a direkt, indirekt kábítószer-bűnözés, valamint a következmény-bűnözés tartozik ide. Míg a nyolcvanas években elsősorban a fogyasztók kábítószer-kriminalitása volt jellemző, addig a kilencvenes években megjelenik a kábítószer-kereskedelem is (Lévay, 1998). A droggereskedelem szempontjából immár célországgá vált hazánk. Magyarország fontos piaca lehet a nemzetközi kábítószer kereskedelemnek. Az amerikai és nyugat-európai helyzet ismeretében arra is fel kell készülni, hogy a fogyasztói oldalon is megjelenik a kábítószer-kriminalitás eldurvulása. A kábítószeres, pszichotróp anyagok egy része erőszakos magatartásra késztet, várható, hogy az ilyen hatásmechanizmusú kábítószer hatása alatt levő fiatalok garázda, erőszakos módon viselkednek. A kábítószerfüggővé vált fiatalok a drog beszerzése érdekében erőszakos jellegű vagyoni elleni bűncselekményeket követnek el, hiszen lelki és testi dependenciájuk miatt a kábítószerhez mindenáron való hozzájutás a céljuk. További veszély a kábítószerpiacokért a szervezett bűnözői bandák között folyó harc, amelyben a leszámolás, a háborúskodás is megjelenik.

A minőségi változásokat értékelve felvetődik a kérdés, hogy a mai bűnözésben is szétválasztható-e a vagyoni elleni és az erőszakos bűncselekményt elkövetők kategóriája úgy, mint az a hatvanas, hetvenes években jellemző volt. Szociológiailag más elkövetői kör tartozott a vagyoni elleni és megint más az erőszakos bűncselekményekhez. A két kategória közötti átjárás viszonylag ritka volt. Napjainkban viszont mintha már nem létezne a korábbi íratlan szabály, amely szerint a lopást elkövetők soha nem alkalmaznának erőszakot a bűncselekményük elkövetése során.

Új csoportok jelennek meg az erőszakos bűnözés körében, olyanok akik a változó társadalomban kevésbé érzik magukra nézve kötelezőnek a társadalmi normák betartását és akik megoldási eszközként az erőszakot választják problémáik kezelésére. A kilencvenes évek Magyarországon már nem mondható el, hogy a legiskolázatlanabb, legműveletlenebb, a társadalmi hierarchia legalján levő rétegek sajátja az erőszak. Megjelennek a középrétegbeli erőszakos bűnözők is, akik egzisztenciájuk elvesztése, vagy a jövőbeni elvesztés miatti félelem okán kezdik magukat

kirekesztettnek érezni. Aki pedig kirekesztettnek érzi magát, többé már nem tartja magára nézve kötelezőnek a többiek által elfogadott alapvető normákat.

A fiatalok agressziójának megelőzése során figyelembe kell venni, hogy az erőszak egyes esetekben bizonyos problémák megoldásának a módja, más esetekben pedig már életmód. Általában azok viselkednek agresszívan, akik a közvetlen környezetükben azt tanulták, hogy szükségleteik kielégítésére, konfliktusaik rendezésére, feszültségük levezetésére, unalmuk elűzésére az erőszak célravezető eszköz. Ha a társadalmi környezet még meg is erősíti ezt a meggyőződést, akkor még inkább hajlamosak lesznek az erőszakhoz folyamodni. Fontos tudni, hogy a fiatalok egy jelentős része unalmában, társaságban követi el az erőszakos cselekményeit. Így olyan alternatív programokra van szükség, amelyek képesek pozitív módon lekötni a fiatalok figyelmét.

3. A média által közvetített értékrendszer

Az információközlésen túl a média által közvetített anyagokban nevelő, értékkel közvetítő törekvéseket is találunk. A média tükrözi a társadalom jelenségeit, másrészt hat is a társadalmi viselkedésre, meghatározott magatartási sémákat mutat fel. Az internet, a műholdas tévéadások a világ különböző pontjain ugyanazt a viselkedési mintát mutatják be a nézőnek. Az egymást követő nemzedékek jelentős mértékű eltávolodásával egyidőben megjelent egy új jelenség: az azonos generációhoz tartozók hasonlóvá válása. A fiatalok magatartását jelentős mértékben befolyásolja a média. A reklámok közvetítik a kívánt viselkedésformát. Megpróbálják elhitetni, hogy az egyén kizárólag mint a piac résztvevője, mint fogyasztó válhat sikeres emberré. A társadalom számára akkor értékelődik fel, ha követi a reklámok, filmek sztárjainak fogyasztási szokásait, életmódját. A külsőségek előtérbe kerülése, a hagyományos belső értékek tagadása az emberi kapcsolatokra negatív hatással van. Az érzelemsivár környezet zavarokat idéz elő a fiatalok erkölcsi fejlődésében, viselkedésében. Mindez hozzásegít az erőszakos magatartásmód kialakulásához.

Nem lehet azonban mindenért az információs társadalmat okolni, nem szabad ezt a jelenséget sem izoláltan kezelni. Hiszen a média nem vákuumban fejti ki hatását, hanem része az adott társadalomnak. Az egyén nem *tabula rasa*, amikor leül a képernyő elé, hanem rendelkezik múltbeli élményekkel, kapcsolatokkal és jövőbeli várakozásokkal, elképzelésekkel. Ezek mind meghatározóak abból a szempontból, hogy miként befolyásolják a médiából szerzett információk.

A média által közvetített erőszak és az agresszív viselkedés közötti összefüggést empirikusan bizonyítani nem lehet, az azonban bizonyítottnak látszik, hogy bármilyen megelőzési program befolyása ellen hat a médiából áradó erőszak. A fiatalabb korosztály számára olyan műsorokat kellene készíteni, amelyek helyettesíthetik a krimiket, akciófilmeket. A családokat, iskolákat támogatni kellene, hogy képesek legyenek ellensúlyozni a médiából áradó sivár információkat.

A szülők, nevelők háromféle módon reagálhatnak arra az információ-halmazra, amelyet a média, az internet közvetít gyermekeik felé (Zrinszky, 2000).

– Az első reakció: a belenyugvás, amikor azt gondolja a szülő, hogy teljesen felesleges a gyermek programválasztásába beleszólni, hiszen az információs társadalom előtt született mesék is tele voltak erőszakkal és erotikus utalásokkal.

– A másik megoldási mód: az egyértelmű tiltás, amikor a szülő nem engedi, hogy gyermekét megfertőzze a filmek, videojátékok, az internet bűnös világa. Ennek az álláspontnak a következetes képviselője viszont azt eredményezheti, hogy a Shakespeare-drámáktól is el kell tiltani gyermekeinket. A világirodalom, a színház- és filmművészet jókora részét kellene kirostálni ezen az alapon.

– A harmadik reakció: olyan értékrend átadása, amelynek következtében a gyermek magától szűri meg a beérkező információkat, és saját maga választja az értékesebbet. Ha az egyén azonosult bizonyos normákkal, illetve bizonyos attitűdöt magáévá tett, akkor már kisebb a valószínűsége, hogy a média ezt a fajta beállítódást meg tudja változtatni.

Csikszentmihályi (1998) szerint a legideálisabb megoldás a tömegkommunikációs eszközök használatának minimalizálása lenne. Szerinte: „passzivitásra és függőségre kárhoztató tevékenység” például a tévézés (id. mű 20.). Ahhoz, hogy minőségi életet élhessünk, nem a passzivitásra, hanem az aktív tevékenységre van szükségünk. Gyermekeinknek pedig méginkább fontos az alkotás, a tevékenykedés. Csikszentmihályi „flow”-nak, áramlatnak nevezi azt a fajta állapotot, amikor az egyén képes kiteljesedni, amikor igazán jól érzi magát. Ez passzív tevékenységek közben lehetetlen. Gondolatai igen fontosnak tűnnek, hiszen épp a magyarországi erőszakos fiatal elkövetők körében figyelhető meg a szabadidő céltalan eltöltése, az unatkozás. Nem könnyű feladatra hív fel minket Csikszentmihályi: „Ahelyett, hogy ölbe tett kézzel várnánk a figyelmünket megragadó külső ingereket vagy feladatokat, meg kell tanulnunk többé-kevésbé akaratlagosan szabályozni önmagunkat”, (id. mű 129.) Gyermekeinket is meg kell tanítani arra, hogy képesek legyenek életük megszervezésére, ne kallódjanak, ne sodródjanak. A fiatalok céltalan csellengése sok esetben erőszakos cselekedetekkel fejeződik be. Ezért nagy a felelőssége a felnőtt-világnak: értelmes programokat kell a fiatalok számára nyújtani.

Gyermekeink számára fogódzókat kell biztosítanunk. Szükséges lenne a helyi kisközösségek újraélesztése, ugyanis a posztmodern társadalom technokrata világát, a globalizáció káros hatásait egyedül ezek a kisközösségek és az általuk megőrzött hagyományok, szokások képesek ellensúlyozni. A gyors változások közepette a kisközösségek tudják az „emberre szabott” világot biztosítani számunkra.

IRODALOMJEGYZÉK

- Család, gyermek, ifjúság 1997/1. 228–35. *A háború gyermekei.*
- CSÍKSZENTMIHÁLYI M., *És addig éltek, amíg meg nem haltak.* Kulturtrade Kiadó, Budapest, 1998.
- ELEKES Zs., PAKSI B., *A család hatása a fiatalok alkohol- és drogfogyasztására, valamint egyéb viselkedészavaraira* = Emberi viszonyok. Cseh-Szombathy László tiszteletére. Szerk.: SPÉDER Zs., TÓTH P. P. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság–Századvég Kiadó, Budapest, 2000. 161–180.
- FUKUYAMA, F., *A Nagy Szétbomlás.* Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- GIDDENS, A., *Elszabadult világ.* Perfekt Kiadó, Budapest, 2000.
- LÉVAY M., *Kábítószeres és bűnözés,* KJK, Budapest, 1992.
- LÉVAY Miklós *tudományos munkásságát összefoglaló tézisek.* Miskolc, 1998.
- LORENZ, K., *Ember voltunk hanyatlása.* Cartafilus, Budapest, 1996.
- MOLNÁR T., *Én, Symmachus. Lélek és gép.* Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- MEIER, A., *The Lost Generation,* Time, 1998. nov. 23.
- PONGRÁCZ T-né, S. MOLNÁR E., *Kísérlet a „tradícióőrző” és az attól elszakadó „modernizálódó” családi értékek empirikus vizsgálatára* = Emberi viszonyok. Cseh-Szombathy László tiszteletére. Szerk.: SPÉDER Zs., TÓTH P. P. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság–Századvég Kiadó, Budapest, 2000. 52–79.
- SOMLAI P., *Meghatározások, avagy miről szól a család válsága?* = Emberi viszonyok. Cseh-Szombathy László tiszteletére. Szerk.: SPÉDER Zs., TÓTH P. P. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság–Századvég Kiadó, Budapest, 2000. 101–111.
- VAVRÓ I., *Az erőszakos bűnözés egyes kriminológiai kérdéseiről* = Kriminológiai Közlemények 56. szerk.: Domokos A., Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998. 24–40.
- ZRINSZKY L., *A gyermek az információs társadalomban* = A gyermek évszázada Osiris, Budapest, 2000.
- A Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya adatai az 1988 és 1996 közötti hazai erőszakos bűnözés vonatkozásában.
- Tájékoztató a gyermekkorúak és a fiatalok bűnözésével összefüggő egyes kérdésekről.* Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya. 1998.

Bűnmegelőzés a gyakorlatban

A nyolcvanas évek fordulóján kialakult társadalmi, gazdasági, politikai válságjelenségeket addig nem tapasztalt bűnözési hullám erősítette fel.

A bűnmegelőzés szervezésének segítésére ekkoriban kaptak státust a rendőrfőkapitányságok. Noha még nem voltak teljes mértékben listázva a bűnmegelőzésre irányuló elképzelések, máris életre keltek különböző vélemények, amelyek kétségbe vonták egy érdemben még nem is funkcionáló szervezet létjogosultságát, mondván: a bűnmegelőzési státusokat a „sehol sem kell kollégák” töltik be, vagyis a kinevezések esetében nem a szakmai hozzáértés a döntő. A bűnüldözés hierarchiájában a területi szerveknél dolgozó szakemberek többsége megkérdőjelezte a bűnmegelőzési státusok szükségességét. Azok, akik a bűncselekményekkel és a konok bűnözőkkel naponta első vonalban, „élesben” találkoztak, nem hittek a rendőri bűnmegelőzés „civilisésített” módszereiben. Tapasztalataik szerint a felderítés és az azonnali felelősségre vonás bűnmegelőző erejéről voltak és vannak meggyőződve (szerintem is nagyon helyesen), s ezért „felesleges embereknek” tartották azokat, akik ilyen munkakörben dolgoztak. Hangsúlyozták, hogy a nyomozói és az egyenruhás állomány létszámát kell inkább növelni. Sokan azzal érveltek, hogy a nyomozati és a felderítési eredményesség mérhető, számokkal kifejezhető, ezért nem olyan tevékenységre kell embereket „szerződtetni, akikről nem tudni, hogy mit csinálnak”, és a tevékenységük eredményessége kevésbé követhető, nem számszerűsíthető.

Éppen ezért többen úgy vélték, hogy a bűnmegelőzésre adott státusokat inkább nyomozati munkát végző rendőrökkel kell betölteni. Emiatt eléggé elutasító légkörben kellett a prevenció területére beosztottnak dolgozniuk. A helyzetre jellemző, hogy a bűnmegelőzéssel foglalkozó szervezett egységet „lepkekergető alosztálynak” nevezték. A nyomozói és egyenruhás állomány, illetve parancsnokaik egy része valamiféle elhárító mechanizmust alakított ki, s a hatósági funkció nélküli, civil módszerű bűnmegelőzés gyakorlati kérdéseit, mint reá nem tartozót, „lesöpörte az asztalról”. Némelyeket merev elzárkózás, másokat szkeptikus magatartás jellemezett e témában. Más szempontból viszont megnyilvánultak az azonnali látványos siker iránti elvárások is.

A bűnözés terjedését képtelenek voltak befolyásolni a bűnmegelőzésre korábban létrejött szétaprózódott és koordinálatlan szervezetek.

Az ország több mint 30 városában működött ugyan bűnmegelőzési tanács; vegyítették a „társadalmi bűnmegelőzés” különböző szervezetei, de lényeges tömegbázis, pénz és végrehajtói koncepció, szakmai koordináció nélkül csak a „látszat-

szervezésig” jutottak el. Bár akadtak jó példák is az okosan, gondosan szervezett bűnmegelőzési munkára, ám érdemi szakmai támogatottság hiányában sorra elenyésztek.

Ilyen körülmények között jött létre 1990-ben a „Bűnelkövetővé és Bűncselekmény Áldozatává Választ Megelőző Társadalomvédelmi Egyesület”, amelyet tizenhat magánszemély alapított: orvosok, pedagógusok, jogászok, papok, pszichológusok.

Az Egyesület célja

Az alapítók abból a felismerésből indultak ki, hogy a szegények, a problémákkal küszködő idősök, az élet- és pályakezdésben akadályozott fiatalok, az etnikai előítéletek, az önpusztító viselkedésmódok áldozatai, a mentális problémákkal küzdők, a munkanélküliek, a visszailleszkedéstől elzártak és személyes környezetük segítségére várnak. Az egyesületi alapszabályban ilyen célokat fogalmaztak meg.

Az Egyesület globális célja pszichológiai, szociológiai, pedagógiai szempontból olyan propaganda- és reklámmunka tervezése és szervezése, amely képes a lakosságot megnyerni a bűnmegelőzési célokkal való azonosulásra. Ennek érdekében keresi a társadalmi bűnmegelőzés lehetőségeit a hatósági funkció nélküli civil szférában. Tevékenységét civil módszerekkel és eszközökkel fejti ki. Rendszerezi és terjeszti a bűnmegelőzés kultúráját, elősegíti, hogy a bűnözés elleni harc a helyi társadalom önfejlődési folyamatának részévé váljon. Olyan kommunikációs folyamatok tervezését és szervezését tekinti feladatának, amellyel befolyást gyakorolhat a célcsoportok magatartására.

Az Egyesület a bűnözés megelőzésében különös figyelmet fordít a veszélyeztetettség körülményeire, a kriminogén tényezőkre. Tekintettel a társadalomstatistikai és kriminálstatistikai elemzésekre, tevékenysége elsősorban a fiatalkorú (14-17 éves), a fiatal felnőttkorú (18-24 éves) és az időskorú (60 év feletti) lakossági rétegre irányul.

Az Egyesület programjai alapvetően többet nyújtanak az alkalmi szociális jellegű támogatásnál. Tevékenysége életmódmintát kínál; a személyiségbe beépíthető készségeket fejleszt; emocionális és racionális tartalékot „visz be” a karaktervonásokba.

Köztudomású, hogy a sokfajta prevenciós módszer között a civil bűnmegelőzés nem minden korra és esetre érvényes „gyógyír”. Ennek ellenére az Egyesület tagjainak meggyőződése, hogy ellenszolgáltatás nélküli munkájuk nem haszontalan vállalkozás. Tevékenységük nemcsak az Egyesület tagjai (ami mára öt megyéből több mint 500 fő), hanem a tágabb közösség érdekeit is szolgálja.

Az Egyesület céljaival összefüggésben az alábbiak – időt, pénzt és humánenergiát megtakarító elemek – a figyelemre méltók:

Az Egyesület – személy- és helyismeretre alapozott – koordinátori tevékenységével képes már működő intézményekre, infrastruktúrákra „ráépülni”, s így működési költségét csakis a legszükségesebb kiadások terhelik.

Az Egyesületben nem „agyonülésezők”, hanem feladatra szerveződő, hozzáértéssel rendelkező, felkészült teamek dolgoznak. A tagok tudatos metodikával kapcsolják be környezetüket a bűnmegelőzési érdek felismertetésébe. Az Egyesületnek nincsenek alkalmazottai, ezért lehetősége van olyan tehetséges, kreatív, nagy tudású és tapasztalt szakembereket választani, akik garantálják a célok teljesítésének eredményességét.

A projektek koordinálását – egyesületi tevékenységként – az Egyesület szaktekintélyei látják el (tehát bérjellegű kiadások sem terhelik az adományokat).

Tevékenységi rendszerük rugalmas. Részrendszereik – akár az alkalmazott metodika, akár a kliensek szempontjából – a szituációnak és a tartalomnak megfelelően változtathatók.

Az Egyesület az alapszabály céljainak szellemében szekciókat alakított ki:

- ifjúságvédelmi szolgálatot
- viktimológiai szolgálatot
- etnikai és kisebbségi szolgálatot.

Az Egyesület komplex tevékenysége (szociológiai, pedagógiai, mentálhigiéniai, kriminológia szempontból) mind a három szekciót a sajátosságoknak megfelelően fogja át.

Tevékenységeivel:

- az erkölcsi normák és értékek tudatosítását;
- a törvények tiszteletére nevelést;
- a gyermekbűnözés megelőzését;
- a fiatalok bűnmegelőzését;
- a gyermekek és idősek bűncselekmény áldozataivá válásának megelőzését;
- a szabadidő – bűnmegelőzési célú – hasznos eltöltését;
- az egészséges életmódra nevelést;
- az ember külső és belső „környezetének” védelmét szolgálja.

Az Egyesület tapasztalatai a bűnmegelőzésben

A Társadalomvédelmi Egyesület eddigi tevékenységéből álljon itt néhány olyan konkrét tény, amely összefüggésbe hozható a kriminogén körülmények és feltételek javításával, a bűnözés okainak a bűnre vezető alkalmak tudatosításával, elkerülésével.

Az egyesületi irodában jogi tanácsadó szolgálat segíti a lakosságot.

Az iskolarendszerből kiszorult, hátrányos helyzetű, marginalizálódott fiatalok vettek részt az esélyjavító, általános ismeretfelújító és készségfejlesztő szakképzésre felkészítő programokon.

A számítástechnikai alapképzésre beiratkozott 20 főből elméleti és gyakorlati záróvizsgán 17 munkanélküli személy kapott bizonyítványt.

Intenzív angol nyelvtanfolyamon sikeres záróvizsgát tett 10 fiatal felnőtt munkanélküli. A tanfolyam résztvevői az angol kezdő szintet ismerték „beiskolázás-

kor”, s a befejezésre elérték a középfaladó szintet, amelyről a bizonyítványt valamennyien megkapták.

A kisteljesítményű kazánok fűtői tanfolyamán, ahová 19 munkanélküli járt, a hatósági vizsgán 15-en tettek eleget a követelményeknek.

A kéziívhegesztő-betanító tanfolyam 10 munkanélküli személlyel indult; mindannyian eredményes vizsgát tettek, amelyről a hatósági bizonyítványt megkapták.

A kézigázhegesztő-betanító tanfolyamra járó 10 munkanélküli fiatal felnőtt a sikeres hatósági vizsga után a bizonyítványt kézhez vehette.

A vállalkozói-menedzser tanfolyamot 31 munkanélküli fejezte be. A vizsgakövetelményeknek valamennyi megjelent eleget tett.

Varrótanfolyamon a szervezett iskolai képzésből kiszorult 14 fiatalok tanult. Heti 2–3 órában vettek részt a gyerekek olyan szakmai ismeretek megszerzésében, amelyek révén esélyt szerezhetnek a vállalkozói szférában betanított munkásként való elhelyezkedéshez.

A géprótotanfolyamon a tematika szerinti követelményeknek 16 fiatalok felelt meg.

Valamennyi tanfolyamon jogi tanácsadás keretében szolgáltatott egyrészt olyan ismereteket, amelyek a munkanélküliek elhelyezkedési esélyeit javítják, másrészt bűnmegelőzési funkciókat is betöltenek.

A tanfolyamok speciális szakmai jellegét mentálhigiénés programok egészítették ki. Ezek célja egyfelől a személyiség pozitív erőinek tudatosítása, másfelől a személyiség kognitív és emocionális szférájának mozgósítása volt. A csoportmunkában elsősorban szabad interakciós technikával, emellett viselkedés- (magatartás-) elemzések, interakció-variánsok bemutatásával, értelmezésével, empátiafejlesztő gyakorlatok alkalmazásával dolgoztak a résztvevők.

Az esélyjavító programok valamennyi fázisában magasan képzett, elhivatott szakemberek vettek részt.

„Hogyan szolgálom és védem saját biztonságomat” címmel Gordon Jarred kanadai bűnmegelőzési tanácsadó közreműködésével ifjúsági fórumot szervezett az Egyesület a bűnözésről, a bűnmegelőzésről, a biztonságról, a kábítószer-használat veszélyeiről. A fiatalok tömeges (önkéntes!) részvétele igazolta a rendezvény szükségességét. Kifejeződött az az igény, hogy a társadalom valamennyi szereplőjét meg kell tanítani arra, hogyan védje saját biztonságát.

Pozitív lelki beállítódás kialakítására, fejlesztésére és deviancia-megelőzési célok megvalósítására nyújtott lehetőséget az Egyesület azáltal, hogy több száz hátrányos helyzetű gyermek táboroztatásában, kirándulásaik szervezésében vett részt – a helyi összefogás szép példájaként – más intézményekkel (Gyermekváros, Vöröskereszt, iskolák, Humán Szolgáltató Központ stb.) együttműködve.

Az Egyesület szervezésében a budapesti Petőfi Csarnokban rendezett karácsonyi ünnepségen 38 hátrányos helyzetű gyermek vehetett részt.

A szegények, a problémákkal küszködő idősök közül 30 család részére jutott el az Egyesület karácsonyra alapvető élelmiszereket, kávé, szalámit, édességet tartalmazó ajándéksomagot.

A szilvásváradai kiránduláson 15 gyermekes család, összesen 42 fő vett részt. A csoportban olyan családok voltak, ahol az egyik vagy mindkét szülő munkanélküli; illetve a családban 3-4 gyermek nevelkedik. A család külső és belső kommunikációjának alakítása; a kommunikáció konfliktusmegelőző és konfliktusmegoldó metodikájának tudatosítása a családi kirándulással egybekötött tréninggel szintén a bűnmegelőzési kultúra fejlesztését szolgálta. A program kivitelezésében a kommunikáció oktatásában/nevelésében jártas szakember segített.

„Problémakezelő stratégiák szakmunkástanulóknak” című programsorozatukban a partner egy nagy létszámú szakmunkásképző és szakközépiskola volt. A serdülő szakmunkástanulók részvételével indított pszichológiai műhelymunka célja a személyközi nyitottság növelése, az énazonosság-tudat fejlesztése, a tolerancia és az elfogadás serkentése, személyes problémakezelő stratégiák bővítése, a humanista értékek felmutatása volt. A csoport tagjai pszichológiával korábban még nem foglalkoztak, ilyen jellegű tréningmunkában sem vettek részt. A foglalkozásokat vezető pszichiáter tapasztalata szerint a fiatalok motiváltsága jónak volt mondható. Érdeklődésük elsősorban egy diffúzabb kívánságból eredt, de az előzetes egyéni beszélgetésekben már az önismeret igénye is megcsillant. A közös munkában a fiatalok aktívan vettek részt. Részen szóban, részen írásos, rajzos formában a bűnözéssel, bűnmegelőzéssel, biztonsággal kapcsolatos ismereteket is kaptak.

A csoporttagok megnyilvánulásai életkori sajátosságaiknak megfelelően harsányak, őszinték voltak. A megítélhető teherbírás alapján a ritkán konfrontatív, döntően szupportív vezetés volt célszerű, támaszkodva a személyiség és a csapat saját erőforrásaira. Az egyes helyzetekben tanúsított viselkedések alapján szükséges volt utalni részen a szituációk keltette sajátos légkörre, feszültségre, részen bizonyos személyiségvonásokra. Lényeges hangsúlyt kapott a konfliktushelyzetek asszertív módon történő megoldásának gyakorlása, mert ennek jelentős énerősítő funkciója van.

Az egyesület aktívan részt vett a „Tégy a gyűlölet ellen” mozgalom rendezvényein.

A „Megtörik a csend...” elnevezésű tréning célja a szexuális visszaélések megelőzése, illetve ezek generációs láncolatának megszakítása volt. A foglalkozást vezető pszichológus ezt a célt két irányból közelítette meg: a hallgatóiban csökken-ti az áldozattá válás esélyeit, és minimalizálja az elkövetővé válás lehetőségeit.

A – többnyire gyermekvárosi – tinédzserek életkori sajátosságaiknak megfelelően kaptak tájékoztatást a szexuális visszaélés fogalmáról, fajtáiról, a szexuális támadásról és a randevúerőszakról. A résztvevők játékos formában „gyakorolták” a fentiek felismerését, azonosítását, a védekezés lehetőségét. Fontos volt annak tudatosítása, hogy

– a szexuális visszaélés, támadás, erőszak – bűncselekmény; senkinek nincs joga ilyet elkövetni;

- nem az áldozat hibája, nem őt terheli a felelősség;
- nem ő az egyetlen áldozat;
- lehet, sőt kell róla beszélni;
- lehet, sőt kell segítséget kérni;
- a sértettből, az áldozatból lehet gyógyult túlélő.

A lányok többsége igen aktívan vett részt a tréningeken. Kezdeti szorongásuk és ellenállásuk gyorsan oldódott. A szabályokat igyekeztek betartani és betanítani. Kiderült, hogy – sajnos – elég összetett tapasztalatuk van a témával kapcsolatban. Valamelyest személyes élményekről is beszámoltak (bár ez utóbbi nem volt cél, mivel csoporton kívüliek is jelen voltak). A visszaélés enyhébb formáit eddig nem is tekintették „kihasználásnak”, noha átérték annak negatív érzelmi-indulati következményeit.

A visszaélésekkel kapcsolatosan olyan előítéletek tárultak fel, miszerint „az áldozat is hibás/felelős akkor is, ha gyerek”; továbbá, hogy „ilyenmi inkább csak másokkal fordul elő” (sérthetlenségi mítosz!), sőt, hogy „csak csinos lányokkal fordulhat elő”. Volt, aki úgy vélte, hogy „némelyek titokban arra vágynak, hogy megerősözköljék őket”.

A védekezésnek csak az „acting out” jellegű, agresszív, vulgáris formáját ismerték; amikor azonban ennek alkalmazását a függőségi vagy érzelmi viszony nem engedte meg, semmilyen, vagy félreérthető nonverbális jelzéseket adtak. Némelyikük számára szinte elfogadhatatlan gondolat volt, hogy a saját teste felett kizárólag ő rendelkezhet. A passzív, alárendelő, kiszolgáló beállítódás többükönél egyet jelentett a „nőiességgel”. Mások nehezen fogadták el, hogy mindenkor partnerüknek is joga van elhárítani a nem kívánt szexuális érintkezést vagy annak egyéb formáját. Nehézségeket jelentett számukra a másik fél visszajelzésének agressziómentes tiszteletben tartása.

Öröm volt tapasztalni a hallgatóság véleményének megváltozását. Az egyik foglalkozáson valaki például elmondott egy jó sztorit... és „mesélés” közben felismerte, hogy ő annak idején visszaélést követett el. A tréningen hallott és gyakorolt dolgok lényegesen befolyásolták gondolkodásukat. Tudatosult a visszaélés és a randevúerőszak néhány főbb mozzanata is.

Az egész társadalom kisebbségi körökből áll. Bárki kerülhet kisebbségbe, akár egészségi okból, akár amiatt, hogy elveszti az állását. A tolerancia, a másság elfogadása örök és fontos témája a nevelésnek. A „Te is más vagy, te sem vagy más” mozgalomhoz az Egyesület két programmal is csatlakozott. Számítógépes integrációs tábort szervezett, ahol egészséges és mozgássérült gyermekek együtt tanulták játékos formában a számítógép-használatot. A tábor irányító felnőttek és szakmai vezetők között szintén voltak mozgáskorlátozottak. A táborban külön foglalkoztak az áldozattá válás megelőzésével. A legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő cigány-gyermekekkel életmódtáborban gyakoroltatták azokat a mindennapos és alapvető szokásokat, amelyek a beilleszkedéshez fontosak.

„Kortárs csoportok a kábítószer-használat megelőzéséért” – szervezett programjaik célja az egyéni és közösségi felelősségtudat ébrentartása, az egészséges

életmódra nevelés e sajátos közegben: az egészségkultúra és bűnmegelőzési kultúra komplex lehetőségének tudatosítása. Programjaik tervezésének, szervezésének egyik fő motivációja az a felismerés volt, hogy nem csupán az egészségügyi dolgozók feladata a drogrevenio; különböző szakmák (pl. pedagógus, kriminológus, szociológus, lelkes) tervezett, szervezett együttműködésével, multidiszciplináris megközelítéssel érhető csak el eredmény.

Az Egyesület tagjai közül többen is részt vettek a „Regionális drogtérkép” kérdőíves felmérésében, ahol több mint 5000 16 éves fiatal vallott kábítószer-fogyasztói szokásairól.

„Lenni vagy nem lenni” címmel két alkalommal jelentették meg felvilágosító, a droghasználat megelőzését szolgáló tanácsadó füzetüket.

Az egyesületi munka perspektívái

Az egyesületi munka bizonyította, hogy a bűnmegelőzési kultúra terjesztésének előfeltétele és egyben eszköze a kapcsolatszervezés. Ennek lényeges eleme az, hogy e bűnmegelőzési Egyesület és a lakosság között megértést, bizalmat építsen ki. Közvetlen bűnmegelőzési célú kiadványuk arra irányult, hogy az Egyesület belső és külső kapcsolatainak megértést, támogatást, bizalmat szerezzen, s ezzel prevenciós tevékenységét hosszú távra megalapozza. Rendkívül fontosnak ítélik meg, hogy a közvélemény, a potenciális bűnelkövetők és potenciális sértettek együttműködési készsége javuljon.

A közvélemény-formálás célját „A biztonság ára...” című kiadvány szolgálja. Ezzel szeretnének olyan légkört kialakítani, amelyben mind az Egyesület, mind a környezet számára nyilvánvaló és fontos a bűnmegelőzés.

Természetesen (vagy nem is olyan természetes?) az empirikusan megalapozott tudományos kutatómunka, a tanulmányok megjelentetése, a prevenció tárgykörében rendezendő tudományos konferenciák szervezése is hozzátartozik az Egyesület munkájához.

Több, mint hat évvel ezelőtt merült fel az a gondolat, hogy szükséges „feltérképezni” a civil bűnmegelőzés területén a tevékenységi köröket, a szakemberellátottságot. A bűnmegelőzés gyakorlati problémáinak megvitatása céljából hívta össze a Társadalomvédelmi Egyesület 1994 januárjában a civil bűnmegelőzés első országos konferenciáját. A résztvevők nagy száma bizonyította: szükség van arra, hogy az azonos célokért tevékenykedők megismerjék egymást, és közös gondolkodás, cselekvés útján megszokszorozzák erőiket.

Az első 1996-ban követte a második országos konferencia.

Ennek az volt a célja, hogy megvitassa az egyén és a (kis)közösségek kötelességét és felelősségét a bűnmegelőzésben. A bűnözés és a biztonság árának elemzése kapcsán került sor a társadalom különböző szektorainak párbeszédére. A szervezők arra kínáltak lehetőséget, hogy szakmailag kiváló, a bűnmegelőzés és a civil társadalom érdekeinek elkötelezett személyiségekkel beszélgessenek a résztvevő

pedagógusok, polgárok, közgazdászok, polgármesterek, országgyűlési képviselők, vállalkozók, a bűnmegelőzésben érintett és érdekelt civil szervezetek.

A Társadalomvédelmi Egyesület kezdeményezése elérte aktuális célját: a közbiztonságért fáradozó erők egy részét sikerült szimbolikus kerekasztalhoz ültetni. A tanácskozás éppúgy hozzájárult a civil társadalom fejlesztéséhez, mint a bűnmegelőzési kultúra terjesztéséhez. A konferencia elősegítette a témában érintett és érdekelt civil szféra különböző csoportjainak szakmai kommunikációját. Sikerült a nyilvánosság előtt megjeleníteni az egyesületek, az egyének véleményét a bűnmegelőzéssel kapcsolatos kérdésekről.

A hozzászólások azt bizonyították, hogy a civil bűnmegelőzésben olyan tisztán önkéntes elemek dominálnak, amelyek szorosan kötődnek a környezethez, a helyi társadalomhoz, hiszen rengeteg emberben él a szolidaritás.

A konferencián hangsúlyozták, hogy a bűnmegelőző civil szervezetek nem képesek – mert nem arra hívatottak – olyan alapvető állami, társadalmi és gazdasági problémák megoldására, mint a munkanélküliség, a szegénység, a megélhetés, a lakáskérdés. A résztvevők bűnmegelőzési problémák megoldásában való közreműködésre vállalkoztak.

Többen felvetették, hogy az önkormányzatok – saját hatáskörükben – a bűnmegelőzés problémakörét bizonyos pénzösszeg „újrafelosztásával” elintéztetnek tekintik. A redisztribúciós politika kedvezményezettjei a területi rendőri szervek. Ezek nem kevés anyagi támogatást kapnak az önkormányzattól benzinre, a szolgálati helyiség felújítására, működésre és egyebekre. E tény paradox voltát az adja, hogy az önkormányzatok is, a rendőrség is a belügyminisztérium ágazatához tartoznak, s az önkormányzatok adnak pénzt a rendőrségnek a működési költségek kiegészítéséhez (!?). Ugyanakkor számos önkormányzatnak nincs tényleges bűnmegelőző tevékenysége – s talán koordinált koncepciója sem.

Sokan még mindig a rendőrséget tartják a bűnmegelőzés letéteményesének. Elhangzott afféle gondolat is, hogy van olyan önkormányzat és/vagy rendőrségi elképzelés, miszerint az önkormányzati bűnmegelőzési bizottság titkársága a rendőrségen lenne. („Civil szervezetek rendőrségi kontrollja?!”) Többen úgy ítélték meg, hogy noha az önkormányzati bűnmegelőzési bizottságok tagjait a legjobb szándék vezérli, de számos elfoglaltságuk mellett erre a bizottsági munkára – bár azt tiszteletdíjjal kompenzálják – igen kevés figyelmet fordítanak.

A konkrét példákból az tűnik ki, hogy valójában nincs a bűnmegelőzésnek „szakmai és finansziális gazdája, pályázattója”. A különféle pályázati kiírások olyan szűk sávon járnak, amibe a bűnmegelőzés a maga multilaterális természetével és oksági gyökereivel nem fér bele. A prevencióra vállalkozó civil szervezetek alapvető gondja a működőképesség megteremtése. Nagy a veszélye annak, hogy a gazdasági bizonytalanság, a szegénység feltételei között a bűnmegelőzés céljaiért működő civil szervezetek nem képesek fennmaradni; anyagi alapok hiányában az önkéntes munka nem lehet hatékony. Pedig az egész társadalom érdeke (kellene hogy legyen!) a bűnmegelőzési szervezetek működési feltételeinek javítása. Ezek „az öntevékeny szervezetek állandó nehézségekkel küzdenek, mivel nem

rendelkeznek azzal a kormányzati hatalommal, amellyel a kollektív finanszírozást kikényszerítenék”.¹ Elgondolkoztató tény, hogy „a nonprofit szervezetek bevételi szintje a kisebb városokban és a községekben túlságosan alacsony a céloknak megfelelő működéshez. Ez nemcsak az alaptevékenység ellátását lehetetleníti el, hanem a pótlólagos források, pályázati pénzek megszerzésének esélyeit is rontja, így lényegében konzerválja az egyenlőtlenségeket... A központi költségvetéstől, a vállalatoktól és a külföldről érkező támogatások elsősorban a nagy szervezetek számára hozzáférhetőek, amelyeknél ugyanakkor – jobb infrastrukturális feltételeknek köszönhetően – az alap- és vállalkozási tevékenységből származó bevételek növelésének is nagyobbak az esélyei.”²

Semmiféle garancia nincs arra, hogy a projekteket vezénylő, irányító, szakmailag magasan képzett emberek a továbbiakban is hajlandók ingyen dolgozni a bűnmegelőzési célok megvalósításáért. Az anyagi bizonytalanság, a túlélésért való állandó - reménytelen - küzdelem megtöri a civil társadalom aktivitását – hangsúlyozták többen is. „Ma már a pályázati úton elnyerhető pénzforrásokért is egyre növekvő számú alapítvány, egyesület, társaság verseng. A pénzosztó helyek pedig megpróbálnak szigorúbb feltételeket felállítani.”³

A megjelent egyesületek, intézmények képviselői kitűnő alkalomnak tartották a konferenciát arra, hogy felmérjék az együttműködés lehetőségeit, hiszen a bűnmegelőzés ma Magyarországon meglehetősen atomizált. Szükséges összefogni és törekedni a közös fellépésre, az érdekek és vélemények összehangolására. Szükség van a prevenció sávjait átfogó képzési és oktatási programok szervezésére éppúgy, mint az azonos tevékenységi területen működő szervezetek közötti kapcsolatok kialakítására is.

1998-ban a Civil Bűnmegelőzés III. Országos Konferenciája célul tűzte ki egy olyan országos szakmai szervezet létrehozását, amely a civil szervezetek véleményét eljuttatja az állami és önkormányzati döntéshozóknak. A konferencia résztvevői annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy a bűnmegelőzési érdekek megfogalmazása, az érdekegyeztetés, a véleménynyilvánítás joga, a döntéshozó partner részéről a vélemények igénye és a válaszadás kötelezettsége, az érdekérvényesítés e párbeszédben az állampolgári részvétel egyik legfontosabb módja. Többen hangsúlyozták, hogy a szakmai szövetség vezetését olyan szakemberekre kell bízni, akik képesek lesznek hatékonyan integrálni a jelenleg szétszórta, sokszor egymással párhuzamos próbálkozásokat.

A Bűnmegelőzők Országos Szakmai Szövetsége, mint közhasznú szervezet célja a bűncselekmények elkövetésének megelőzése, a bűnelkövetővé válás megelőzése, bűncselekmények áldozatainak/sértettjeinek segítése, az áldozattá válás megelőzése. Ennek érdekében képviseli a magyarországi bűnmegelőzéssel

¹ KONDOROSI Ferenc, *Civil társadalom Magyarországon*. Budapest, 1998, 50.

² KONDOROSI, i. m. 126–127.

³ GÁROS Júlia: *A „Lelki Sérült Gyermekéért” Alapítvány történetéről*. = A nonprofit szektor Magyarországon. Budapest, 1992, 186.

foglalkozó szervezetek és magánszemélyek szakmai érdekeit, törekszik prevenciós tevékenységük széleskörű társadalmi megismertetésére és elősegíti együttműködésüket.

A Szakmai Szövetséget alapító 26 tagszervezet (ma már hetvenkettő!) szükségesnek tartja, hogy minden – a bűnmegelőzésben érdekelt és érintett – kormány-szervvel átlátható, *rendszeresen* működő egyeztetési mechanizmus alakuljon ki. Ennek érdekében a Szakmai Szövetség garancia egy olyan általános szakmai érdekvédelemre, ami kötelező és számonkérhető állami részvételt és minden bűnmegelőző szervezet számára nyitott jelenlétet biztosít.

Érdekképviselési tevékenységét kormányzati, önkormányzati és szakmai szektor szintjén kívánja realizálni, stratégiai szemlélet, társadalmilag valóságosan hasznos és konkrét tevékenység, a rendelkezésre álló humán erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás kritériumai szerint szervezze.

Feladatai között első helyen szerepel az, hogy részt vesz a bűnmegelőzéssel kapcsolatos jogalkotási folyamatban, törvények előkészítésében és figyelemmel kíséri azok megvalósítását. Elősegíti a bűnmegelőzők szakmai fejlődését bűnmegelőzési módszerek kidolgozásával és elterjesztésével, képzési és oktatási programok lebonyolításával, szakmai és tudományos ülések, konferenciák megszervezésével.

Kiemelten foglalkozik a koordinációval, azért, hogy elősegítse a bűnmegelőzők szakmai együttműködését, a szakma belső kommunikációját, a tudományos elméletek és a konkrét gyakorlat harmóniáját.

Az információáramlás biztosításával törekszik a formálás és informálás rendszerek cél- és feladat szerinti összekapcsolására, szakmai információszolgáltatására.

Szakmai standarok kidolgozását kezdeményezi, ami egyben közös definíciókat, közös értékrendszert is jelent.

Módszertani központ létrehozásával kívánja a bűnmegelőzésben már sikeresen alkalmazott vagy elterjesztendő metodikákat az érdekeltek számára hozzáférhetővé tenni.

Rendezvények, konferenciák, találkozók, regionális klubok szervezésével fórumot biztosít a kommunikációs és terminológiai zavarok kiküszöböléséhez, az új szakmai kezdeményezések, intézmények bemutatásához.

A Szakmai Szövetség tagszervezetei e partneri kapcsolatban rövid és hosszú távú feladatok megoldásával valósítják meg a célokban megfogalmazott elveket. A társadalmi bűnmegelőzés számos színterén – gyermek- és ifjúságvédelem, szituációs bűnmegelőzés, áldozatsegítés, társadalmi beilleszkedés támogatása – adott a lehetőség az együttműködésre.

A KÖTET SZERZŐI

Balogh Judit	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Bencze Mátyás	egyetemi tanársegéd, DE JÁTI (Debrecen)
Bende-Szabó Gábor	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Bosickij, Jurij L.	tudományos főmunkatárs, Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete (Kijev)
Domokos Andrea	egyetemi docens, KGRE (Budapest)
Fodor László	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Gedeon Magdolna	egyetemi adjunktus, DE JÁTI (Debrecen)
Kardos Sándor	egyetemi adjunktus, DE JÁTI (Debrecen)
Loss Sándor	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Nyári Katalin	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Orosz P. Gábor	egyetemi tanársegéd, DE JÁTI (Debrecen)
Petkó Mihály	egyetemi tanársegéd, DE JÁTI (Debrecen)
Pósán László	egyetemi docens, DE BTK Történelmi Intézet (Debrecen)
Prugberger Tamás	egyetemi tanár, ME ÁJK (Miskolc)
Süveges Márta	egyetemi docens, DE JÁTI (Debrecen)
Szabadfalvi József	egyetemi tanár, ME ÁJK (Miskolc)
Szabó Béla	egyetemi tanár, DE JÁTI (Debrecen)
Szikora Veronika	egyetemi tanársegéd, DE JÁTI (Debrecen)